

## Ladder voor duurzame verstedelijking. Het permanent bewonen van een recreatiepark is – gelet op de aard en de omvang van de functiewijziging – een ni...

ABRvS 01-06-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503, m.nt. P.C.M. Heinen

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	1 juni 2016
Magistraten	Mrs. W.D.M. van Diepenbeek, J.C. Kranenburg en J. Kramer
Zaaknummer	201503801/1/R2
Noot	P.C.M. Heinen
Folio weergave	<a href="#">Download gedrukte versie (PDF)</a>
Vakgebied(en)	Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2016:1503, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 01-06-2016;
Wetingang	(Art. 3.1.6 lid 2 Bro, art. 1.1.1 lid 1 onder i Bro; art. 8:51d Awb)

## Essentie

Ladder voor duurzame verstedelijking. Het permanent bewonen van een recreatiepark is – gelet op de aard en de omvang van de functiewijziging – een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Ook als geen sprake is van een nieuw ruimtebeslag kan sprake zijn van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Afgezet tegen het voorheen geldende bestemmingsplan worden de gebruiksmogelijkheden aanzienlijk uitgebreid. (Zundert)

## Samenvatting

*De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of de ontwikkeling die het voorliggende plan mogelijk maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is. Bij de beantwoording van deze vraag moet worden beoordeeld welk planologisch beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan en in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging. In het voorheen geldende bestemmingsplan “Recreatiecentrum Patersven” uit 1997 had het recreatiepark met maximaal 500 recreatiewoningen in hoofdzaak de bestemming “Verblijfsrecreatieve voorzieningen” en was permanente bewoning van recreatiewoningen niet toegestaan. In het huidige bestemmingsplan is aan de gronden van de recreatiewoningen de bestemming “Recreatie – Verblijfsrecreatie” toegekend en is*

*aan 420 percelen met recreatiewoningen de aanduiding “specifieke vorm van wonen – bewoning” toegekend, waardoor, naast verblijfsrecreatie, ook permanente bewoning door een niet-huishouden met een maximum van vier personen of door een huishouden is toegestaan. Dit maakt permanente bewoning door onder meer arbeidsmigranten mogelijk. Het plan voorziet ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan dus in extra gebruiksmogelijkheden van een groot aantal van de bestaande recreatiewoningen. Gelet op de aard en de omvang van de functiewijziging, waarbij permanente bewoning van 420 recreatiewoningen mogelijk wordt gemaakt, is de Afdeling van oordeel dat hier zich in dit geval een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voordoet, waarbij de actuele regionale behoefte moet worden beschreven en moet worden beschreven in hoeverre in die behoefte binnen bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien.*

## Partij(en)

Uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Wernhout, gemeente Zundert,
2. [appellante sub 2], wonend te Wernhout, gemeente Zundert,
3. [appellant sub 3A], [appellante sub 3B] en [appellante sub 3C], wonend, onderscheidenlijk gevestigd te Klein Zundert, gemeente Zundert,

(hierna samen en in enkelvoud: [appellant sub 3]),

en

de raad van de gemeente Zundert,  
verweerder.

## Uitspraak

### Procesverloop

Bij besluit van 19 mei 2015 heeft de raad het bestemmingsplan “Parc Patersven” vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft de vereniging “Vereniging van eigenaren Parc Patersven” (hierna: VEP) een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij beslissing van 16 december 2015 heeft een andere kamer van de Afdeling in enkelvoudige samenstelling besloten dat de door de raad verzochte beperkte kennisneming van enkele stukken als bedoeld in artikel 8:29 van de Awb is gerechtvaardigd. Niet alle partijen hebben de Afdeling toestemming verleend om tevens op grondslag van voormelde stukken uitspraak te doen, zodat deze buiten beschouwing blijven.

De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:26, tweede lid, van de Awb een aankondiging in de Staatscourant en het huis-aan-huisblad “De Zundertse Bode” gedaan om andere mogelijke belanghebbenden in de gelegenheid te stellen om als partij aan het geding deel te nemen. Van deze

gelegenheid heeft een groot aantal eigenaren van percelen en recreatiewoningen op het recreatiepark Patersven gebruik gemaakt.

[appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3], de raad, provinciale staten van Noord-Brabant (hierna: provinciale staten) en VEP hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 maart 2016, waar [appellant sub 1], in persoon en bijgestaan door mr. M.M. Breukers, [appellante sub 2], vertegenwoordigd door mr. J.A.J.M. van Houtum, [appellant sub 3], vertegenwoordigd door J.A.L. van Engelen en de raad, vertegenwoordigd door A.J.A. Nicia en mr. R.A.J.A. Scheffer, zijn verschenen. Voorts zijn daar gehoord VEP, vertegenwoordigd door H.L.M. Damen, provinciale staten, vertegenwoordigd door H.A.J. van Hout en het waterschap Brabantse Delta, vertegenwoordigd door mr. A. Karimlou. Daarnaast zijn ter zitting diverse bewoners van het recreatiepark verschenen. Zij zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunt kenbaar te maken.

## **Overwegingen**

1.

Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

## **Toetsingskader**

2.

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

## **Het plan en de achtergrond van de geschillen**

3.

Het plan voorziet in een planologische regeling voor het recreatiepark "Patersven" en strekt tot legalisering van illegale permanente bewoning van recreatiewoningen door middel van de aanduiding "specifieke vorm van wonen – bewoning". Die aanduiding brengt met zich dat een groot aantal bestaande recreatiewoningen ook permanent mag worden bewoond door een huishouden of een niet-huishouden met een maximum van vier personen. Het park beslaat ruim 28 ha, waarvan ongeveer 5 ha vennen.

Het park heeft 480 bouwpercelen voor recreatiewoningen, waarvan er een beperkt aantal uitsluitend recreatief in gebruik is. Aan 420 bouwpercelen is de aanduiding "specifieke vorm van wonen – bewoning" toegekend, omdat de hier aanwezige recreatiewoningen tijdens de door de raad gehanteerde peelperiode duurzaam in gebruik waren voor permanente bewoning, de bewoners en VEP in dit verband met de gemeente overeenkomsten hebben gesloten en gezamenlijk een bedrag hebben betaald om onder meer te voorzien in een nieuwe verbrede ontsluiting en de aanleg van 2,5 ha natuur aan de noordwestzijde van het park.

Het voorheen geldende bestemmingsplan "Recreatiecentrum Patersven" uit 1997 stond permanente bewoning van de maximaal 500 toegestane recreatiewoningen niet toe. Tegen de illegale permanente bewoning van een groot aantal recreatiewoningen is aanvankelijk door het college van burgemeester en wethouders handhavend opgetreden, maar sinds 2004 streeft het gemeentebestuur naar legalisering van de permanente bewoning. [appellant sub 1] en [appellante sub 2] hebben een groot aantal procedures gevoerd over het strijdige gebruik. In een aantal van die procedures zijn in rechte onaantastbare uitspraken gedaan, die met zich brengen dat na afloop van de in die uitspraken vastgestelde begunstigingstermijn het gebruik van recreatiewoningen anders dan voor verblijfsrecreatie moet zijn gestaakt op last van een dwangsom.

[appellant sub 1] en [appellante sub 2] wonen nabij het recreatiepark aan de [locatie 1] en [locatie 2]. De bouwvlakken van hun woningen liggen op een afstand van ongeveer 120 m, onderscheidenlijk ongeveer 85 m tot de grens van het recreatiepark. [appellante sub 2] heeft aangrenzend aan het park agrarische gronden. [appellant sub 1] en [appellante sub 2] kunnen zich niet met het plan verenigen omdat zij diverse vormen van overlast ervaren van de permanente bewoning van recreatiewoningen door onder meer arbeidsmigranten.

[appellant sub 3] is de voormalige beheerder van het park en eigenaar van een deel van het zogenoemde middenterrein met de bestemming "Gemengd" en onder meer een recreatiewoning met nummer [...] (hierna: woning [...]), waaraan de aanduiding "specifieke vorm van wonen – bewoning" niet is toegekend. Hij kan zich in zoverre niet met het plan verenigen omdat de raad geen rekening heeft gehouden met zijn plannen voor zelfstandige bedrijfsmatige functies, zoals detailhandel en/of horeca, permanente bewoning van woning [...] heeft uitgesloten en geen nieuwe (bedrijfs-)woning heeft mogelijk gemaakt.

Enkele bewoners van het recreatiepark hebben, in de hoedanigheid van belanghebbende als bedoeld in artikel 8:26 van de Awb, er op gewezen dat zij een groot belang hebben bij het plan. Zij vrezen dat als de illegale permanente bewoning van de recreatiewoningen niet wordt gelegaliseerd, zij hun woningen zullen moeten verlaten en dat deze woningen onverkoopbaar zullen zijn. Zij vinden dat hun belangen zwaarder dienen te wegen dan de belangen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] bij het beëindigen van de permanente bewoning van de recreatiewoningen.

## **De beroepen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2]**

### **Intrekking**

4.

Ter zitting hebben [appellant sub 1] en [appellante sub 2] hun beroepen over het niet tijdig vaststellen van het bestemmingsplan ingetrokken.

(...)

### **Ladder van duurzame verstedelijking**

8.

[appellant sub 1] en [appellante sub 2] betogen dat het plan in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Er is weliswaar behoefte aan huisvesting voor onder meer arbeidsmigranten in de regio, maar hieraan mag volgens hen niet tegemoet worden gekomen door het toestaan van illegale permanente bewoning van recreatiewoningen buiten bestaand stedelijk gebied.

Dat er geen sprake is van bestaand stedelijk gebied volgt reeds uit het rapport “Parc Patersven, van recreëren naar wonen?” van BVR adviseurs stedelijke ontwikkeling landschap en infrastructuur van december 2006 (hierna: het BVR-rapport) en de reactie van het provinciebestuur hierop. Daarnaast is deze locatie niet passend ontsloten.

#### 8.1.

Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid en onder f, van het Bro wordt onder stedelijke ontwikkeling verstaan: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Ingevolge het eerste lid en onder h, wordt onder bestaand stedelijk gebied verstaan: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen stedelijk groen en infrastructuur.

Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins en:
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

#### 8.2.

De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of de ontwikkeling die het voorliggende plan mogelijk maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is. Bij de beantwoording van deze vraag moet worden beoordeeld welk planologisch beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan en in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging. In het voorheen geldende bestemmingsplan “Recreatiecentrum Patersven” uit 1997 had het recreatiepark met maximaal 500 recreatiewoningen in hoofdzaak de bestemming “Verblijfsrecreatieve voorzieningen” en was permanente bewoning van recreatiewoningen niet toegestaan. In het huidige bestemmingsplan is aan de gronden van de recreatiewoningen de bestemming “Recreatie – Verblijfsrecreatie” toegekend en is aan 420 percelen met recreatiewoningen de aanduiding “specifieke vorm van wonen – bewoning” toegekend, waardoor, naast verblijfsrecreatie, ook permanente bewoning door een niet-huishouden met een maximum van vier personen of door een huishouden is toegestaan. Dit maakt permanente bewoning door onder meer arbeidsmigranten mogelijk. Het plan voorziet ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan dus in extra gebruiksmogelijkheden van een groot aantal van de bestaande recreatiewoningen. Gelet op de aard en de omvang van de functiewijziging, waarbij permanente bewoning van 420 recreatiewoningen mogelijk wordt gemaakt, is de Afdeling van oordeel dat hier zich in dit geval een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voordoet, waarbij de actuele regionale behoefte moet worden beschreven en moet worden beschreven in

hoeverre in die behoefte binnen bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien.

### 8.3.

In de plantoelichting staat dat de actuele regionale behoefte is aangetoond. Daarbij wijst de raad, naast de vrijwel volledige bezetting van het park, op een onderzoek dat in de regio West-Brabant heeft plaatsgevonden naar de behoefte aan permanente huisvesting voor arbeidsmigranten. Uit dit onderzoek volgt dat er in die regio 19.000 economisch gebonden arbeidsmigranten zijn, waarvan een deel slecht gehuisvest is en dat er een kwantitatieve en kwalitatieve opgave rust op de gemeenten in de regio om te voorzien in adequate huisvesting. Dat aan deze opgave deels wordt tegemoet gekomen door het legaliseren van illegale permanente bewoning van recreatiewoningen is, anders dan [appellant sub 1] en [appellante sub 2] betogen, niet in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Verder is van belang dat blijkens de toelichting naar aanleiding van de wijziging van de Verordening 2014 bij het toestaan van bewoning van recreatiewoningen rekening zal worden gehouden met het gemeentelijke woningbouwprogramma. Daarbij is van belang dat het plan een toename van de woningvoorraad met zich brengt, maar dat deze woningen reeds zijn bewoond. In zoverre gaat de extra woningvoorraad en de extra behoefte gelijk op en heeft de omzetting geen effect volgens de raad. Het omzetten van recreatiewoningen die niet reeds permanent worden bewoond heeft andere gevolgen, nu deze woningen direct op de markt kunnen komen. De Afdeling stelt vast dat met dit plan niet is voorzien in permanente bewoning van recreatiewoningen die niet werden bewoond in de door de raad gehanteerde peilperiode.

### 8.4.

Over de vraag of de behoefte binnen bestaand stedelijk gebied kan worden opgevangen overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar haar uitspraak van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4654, dat bij de uitleg van het begrip “bestaand stedelijk gebied” wordt uitgegaan van hetgeen planologisch is toegestaan op grond van het voorheen geldende plan. Het voorheen geldende plan maakte een omvangrijk recreatiepark met maximaal 500 recreatiewoningen mogelijk en voorzag daarmee in een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van dienstverlening als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat het plangebied als bestaand stedelijk gebied kan worden aangemerkt.

### 8.5.

Gelet op het voorgaande falen de betogen over artikel 3.1.6, tweede lid, onder a en b, van het Bro. Het betoog over artikel 3.1.6, tweede lid, onder c, van het Bro heeft geen bespreking.

## **Behoeftte aan recreatiewoningen**

### 9.

[appellant sub 1] en [appellante sub 2] betogen dat de raad ten onrechte het plan heeft vastgesteld, nu hierdoor een reguliere woonwijk in het buitengebied ontstaat en de recreatiewoningen niet meer recreatief zullen worden gebruikt. Hierdoor ontstaat behoefte aan nieuwe recreatiewoningen in de gemeente. In dit verband wijzen [appellant sub 1] en [appellante sub 2] op het recent vastgestelde bestemmingsplan “Recreatieoord Laarse Heide”, dat voorziet in nieuwe recreatiewoningen in een nieuw vakantiepark dat wordt ontwikkeld binnen 10 km van het recreatiepark Patersven.

## 9.1.

De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat, gelet op het bestaande overaanbod aan recreatiewoningen in de gemeente, door het plan geen extra behoefte zal ontstaan aan nieuwe recreatiewoningen. Daarbij heeft de raad er op gewezen dat in de gemeente nog vier andere recreatieparken aanwezig zijn die geen hoge bezettingsgraad hebben. In dit verband heeft de raad gewezen op het rapport over een rendabele exploitatie van Parc Patersven van 3 november 2012 van Nuland & Partners, waaruit onder meer volgt dat de meeste bungalowparken in het midden en het oosten van de provincie zijn te vinden, omdat mensen het westen van de provincie makkelijk overslaan vanwege de nabijheid van de Zeeuwse kust als alternatieve bestemming. Uit het onderzoek volgt dat er wel behoefte kan bestaan aan luxere recreatieverblijven met meer comfort, die zich onderscheiden van andere parken. Het bestemmingsplan "Recreatieoord Laarse Heide", waar [appellant sub 1] en [appellante sub 2] op hebben gewezen, is op 26 januari 2012 vastgesteld en is bij uitspraak van 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9086, onherroepelijk geworden, zodat de behoefte aan met dat plan mogelijk gemaakte recreatieverblijven geen gevolg kan zijn van het voorliggende plan. Het betoog faalt.

### Wijziging van de Verordening 2014

## 10.

[appellant sub 1] en [appellante sub 2] betogen dat provinciale staten aan de wijziging van de Verordening 2014 geen inhoudelijke onderbouwing ten grondslag hebben gelegd en onzorgvuldig en willekeurig hebben gehandeld. De wijziging heeft niet met het oog op een goede ruimtelijke ordening plaatsgevonden, maar had uitsluitend tot doel de lopende handavingsprocedures te beëindigen. Met de wijziging hebben provinciale staten volgens hen ten onrechte de weg vrijgemaakt voor een bestemmingsplan dat voorziet in de legalisering van de illegale permanente bewoning van de recreatiewoningen, hetgeen tot onevenredige gevolgen leidt voor het woon- en leefklimaat van [appellant sub 1] en [appellante sub 2].

### 10.1.

Op verzoek van het gemeentebestuur van Zundert hebben provinciale staten bij besluit van 31 oktober 2014 de Verordening 2014 gewijzigd en de aanduiding "gemengd landelijk gebied", die op de gronden van het recreatiepark lag, gewijzigd in de aanduiding "integratie stad-land". Hierdoor geldt ter plaatse het verbod op zelfstandige bewoning van recreatiewoningen als bedoeld in artikel 7.7, eerste lid, van de Verordening 2014 niet meer.

### 10.2.

Ingevolge artikel 1, onder 1.30, van de Verordening 2014 wordt onder "integratie stad-land" verstaan: gebied waar onder voorwaarden een stedelijke ontwikkeling in samenhang met een evenredige groene en blauwe landschapontwikkeling mogelijk is.

Ingevolge artikel 1, onder 1.75, wordt onder stedelijke ontwikkeling verstaan: nieuw ruimtebeslag dan wel uitbreiding of wijziging van bestaand ruimtebeslag ten behoeve van een samenhangende ruimtelijke structuur van stedelijke functies.

Ingevolge artikel 7.7, eerste lid, aanhef en onder b, bepaalt een bestemmingsplan dat is gelegen in gemengd landelijk gebied dat zelfstandige bewoning van bedrijfsgebouwen, al dan niet solitaire recreatiewoningen en andere niet voor bewoning bestemde gebouwen is uitgesloten.

Ingevolge artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder a, kan een bestemmingsplan, in afwijking van artikel 4.2 (stedelijke ontwikkeling), ter plaatse van de aanduiding “integratie stad-land” voorzien in een stedelijke ontwikkeling mits deze in samenhang en in evenredigheid geschiedt met een groene en blauwe landschapsontwikkeling binnen de aanduiding “integratie stad-land” of in de naaste omgeving. Ingevolge het tweede lid strekt een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid ertoe dat:

- a. de stedelijke ontwikkeling aansluit bij het bestaand stedelijk gebied of plaatsvindt in een nieuw cluster van stedelijke bebouwing;
- b. bij de stedenbouwkundige en landschappelijke inrichting van de stedelijke ontwikkeling rekening wordt gehouden met de aanwezige ruimtelijke kwaliteiten en structuren in het gebied zelf en in de naaste omgeving, waaronder mede begrepen de ontwikkeling van een groene geleding ten behoeve van ecologische en landschappelijke verbindingen, door deze in de planontwikkeling te betrekken.

In de toelichting op de Verordening 2014 staat dat bestemmingsplannen regels moeten bevatten om zelfstandige bewoning van recreatiewoningen te voorkomen en dat de regeling is bedoeld om te voorkomen dat zelfstandige woningen ontstaan die als afzonderlijke woonfuncties op de markt aangeboden kunnen worden. Over de aanduiding “integratie stad-land” staat in de toelichting dat onder specifieke voorwaarden stedelijke ontwikkeling ook mogelijk is in gebieden met bijzondere landschappelijke kwaliteiten, de zogenoemde ‘gebieden integratie stad-land’. In deze gebieden kan stedelijke ontwikkeling plaatsvinden in samenhang met een groene en blauwe landschapsontwikkeling.

### 10.3.

Onder verwijzing naar haar uitspraak van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3514, overweegt de Afdeling dat het besluit van 31 oktober 2014, voor zover hier aan de orde, een algemeen verbindend voorschrift is, aangezien in dit geval de gebiedsaanwijzing bij verordening door provinciale staten is vastgesteld. Ingevolge artikel 8:3, eerste lid, onder a, van de Awb kan tegen een algemeen verbindend voorschrift geen beroep worden ingesteld. Deze bepaling staat evenwel niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Deze toetsing houdt in dat aan een algemeen verbindend voorschrift slechts verbindende kracht kan worden ontzegd/een algemeen verbindend voorschrift buiten toepassing wordt gelaten, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag om de verschillende belangen, die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen. De rechter heeft daarbij niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen en heeft ook overigens daarbij terughoudendheid te betrachten.

### 10.4.

De Afdeling ziet zich aan de hand van de beroepsgronden voor de vraag geplaatst of de wijziging van de Verordening 2014 in strijd is met artikel 4.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) of met het verbod op willekeur of het zorgvuldigheidsbeginsel.

De wijziging van de aanduiding “gemengd landelijk gebied” in de aanduiding “integratie stad-land” voor de gronden van het recreatiepark brengt met zich dat de Verordening 2014 niet langer in de weg staat aan de vaststelling van een bestemmingsplan waarin permanente bewoning van recreatiewoningen in het park onder voorwaarden kan worden toegestaan. Provinciale staten hebben daarbij terecht betrokken dat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) reeds een mogelijkheid bieden om illegale bewoning van



recreatiewoningen onder voorwaarden te legaliseren door middel van de verlening van een omgevingsvergunning tot afwijking en dat er een aantal bewoners is dat reeds beschikt over een dergelijke omgevingsvergunning. Daarnaast hebben provinciale staten bij hun besluit betrokken dat de aanduiding “integratie stad-land” een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in de Verordening 2014 slechts mogelijk maakt indien deze ontwikkeling gepaard gaat met een groene en blauwe landschapontwikkeling en rekening wordt gehouden met aanwezige ruimtelijke kwaliteiten en structuren in het gebied zelf en in de naaste omgeving. Het is aan de raad om hier bij de vaststelling van het plan een invulling aan te geven. Tot slot hebben provinciale staten bij hun besluit gewicht mogen toekennen aan het feit dat sprake is van een bestaand recreatiepark en dat door de toekenning van de aanduiding “integratie stad-land” geen nieuw ruimtebeslag zal worden gelegd op het omliggende landelijke gebied. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten met hun besluit van 31 oktober 2014 in strijd hebben gehandeld met artikel 4.1, eerste lid, van de Wro.

Voorts bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten in strijd hebben gehandeld met het verbod op willekeur of het zorgvuldigheidsbeginsel. Daarbij is van belang dat provinciale staten in hun afweging hebben betrokken dat op het park een diffuus geheel is ontstaan van illegale situaties en situaties waarvoor een persoonsgebonden omgevingsvergunning is verleend en dat een plan dat permanente bewoning onder voorwaarden toestaat kan bijdragen aan een integrale en structurele ruimtelijke oplossing voor de ontstane problemen op het park. Provinciale staten hebben toegelicht dat zij van belang hebben geacht dat hier een uitzonderlijke situatie aan de orde is met een lange voorgeschiedenis en dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan voor het park een invulling kan kiezen waarbij met de belangen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] rekening kan worden gehouden. Dit acht de Afdeling juist, nu de afweging van provinciale staten bij de wijziging van een gebiedsaanduiding in de Verordening 2014 op een ander bestuurlijk niveau plaatsvindt dan de afweging van de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan, waarbij de Verordening 2014 in acht moet worden genomen.

Gelet op het vorenstaande bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat de wijziging van de Verordening 2014, voor zover hier aan de orde, in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift of een algemeen rechtsbeginsel. Het betoog faalt.

### **Wijze van bestemmen van de permanente bewoning**

11.

[appellant sub 1] en [appellante sub 2] betogen dat de raad ten onrechte heeft gekozen voor het legaliseren van de illegale permanente bewoning van recreatiewoningen op het park zonder een individuele beoordeling van de gevallen, terwijl een dergelijke beoordeling wel is vereist om in aanmerking te kunnen komen voor een persoonsgebonden omgevingsvergunning voor het bewonen van een recreatiewoning op grond van de Wabo en het Bor.

11.1.

De raad stelt zich op het standpunt dat het als zodanig bestemmen van de permanente bewoning van de recreatiewoningen door middel van de aanduiding “specifieke vorm van wonen – bewoning” in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij heeft de raad betrokken dat de toenmalige minister van Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu in oktober 2003 met een beleidsbrief de mogelijkheden voor het legaliseren van illegale permanente bewoning van

recreatiewoningen eenmalig heeft verruimd en de gewijzigde Verordening 2014 hieraan ook niet meer in de weg staat. De raad heeft gedeeltelijk ingestemd met het zogenoemde Burgerinitiatiefvoorstel “Een leefbaar Patersven voor iedereen” van VEP van 17 maart 2013 (hierna: het Burgerinitiatief) en dit vertaald in het plan. Op basis van de rapporten “Rapport Bouwbesluittoets, Parc Patersven, Kleine Heistraat 16 te Wernhout” van 26 juni 2014 en “Rapport Herinspectie Bouwbesluittoets, Parc Patersven, Kleine Heistraat 16 te Wernhout” van 12 maart 2015 van Antegroup is de raad van mening dat het grootste deel van de recreatiewoningen aan het Bouwbesluit kan voldoen en dat permanente bewoning van deze woningen kan worden toegestaan als deze gedurende de door de raad gehanteerde peilperiode feitelijk duurzaam waren bewoond.

## 11.2.

In voormelde brief van de minister ([Kamerstukken II 2003/04, 29200 XI, nr. 22](#)) staat onder meer het volgende over het beleid ten aanzien van permanente bewoning van recreatieverblijven:

“Ik kies er voor om op rijksniveau een verruimd beleidskader aan te geven, dat vervolgens door gemeenten en provincies uitgewerkt en naar concrete situaties vertaald moet worden. Doel hiervan is om op een zo kort mogelijke termijn duidelijkheid te bieden voor de op 31 oktober 2003 voorkomende situaties van onrechtmatige bewoning. (...) Gezien de beleidsverruiming bied ik gemeenten en provincies ook de mogelijkheid om voor complexen van recreatiewoningen waar nu feitelijk in grote mate onrechtmatig wordt gewoond een bestemmingswijziging door te voeren (van “recreatie” naar “wonen”). Ik doel hierbij op complexen van recreatiewoningen:

- die op 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig worden bewoond;
- die zijn gelegen buiten de hierboven genoemde waardevolle en/of kwetsbare gebieden;
- die thans niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd;
- waarvan de woningen voldoen aan het Bouwbesluit;
- en waarvan een bestemmingswijziging niet in strijd is met de toepasselijke milieuwetgeving.

Het is niet de bedoeling dat complexen waar niet of nauwelijks wordt gewoond worden omgezet. Tevens is het niet de bedoeling dat bij de bedoelde bestemmingswijziging de eventuele recreatiefunctie van het betreffende gebied in gevaar komt dan wel dat er een nieuwe behoefte aan recreatiewoningen in hetzelfde gebied ontstaat. Gemeenten en provincies kunnen een eigen afweging maken, mede op grond van lokaal/provinciaal beleid over kwetsbare gebieden. Mocht een bestemmingswijziging niet aan de orde zijn, dan dienen gemeenten te handhaven en geldt het hieronder gestelde over de mogelijkheid van een persoonsgebonden beschikking. Voor alle andere voorkomende situaties van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen op 31 oktober 2003 dienen gemeenten en provincies uiterlijk 31 december 2004 aangegeven te hebben op welke wijze de onrechtmatige bewoning zal worden beëindigd. Dit zijn de situaties waar op 31 oktober 2003 onrechtmatig wordt gewoond, maar waar op grond van het rijksbeleid geen bestemmingswijziging aan de orde kan zijn dan wel waar gemeenten en/of provincies op grond van hun eigen beleid geen bestemmingswijziging overwegen. In beginsel dienen gemeenten ten aanzien van deze situaties van onrechtmatige bewoning een actief handhavingsbeleid te voeren. Om tegemoet te komen aan bestaande situaties bestaat er mijnerzijds geen bezwaar tegen dat gemeenten een persoonsgebonden beschikking nemen, die ertoe strekt dat de betreffende bewoner(s) in de betreffende recreatiewoning mogen blijven wonen. Deze beschikking is persoonsgebonden, aan het object gerelateerd, niet overdraagbaar en vervalt in ieder geval op het moment dat de betreffende bewoner verhuist of overlijdt. (...) De uiterst mogelijke peildatum is 31 oktober 2003. Situaties van onrechtmatige bewoning die ná 31 oktober 2003 ontstaan, komen niet in aanmerking voor een persoonsgebonden beschikking.”

### 11.3.

Ingevolge artikel 4, aanhef en tiende lid, van bijlage II van het Bor komen voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder sub 2, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken in aanmerking: het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

- a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
- b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden;
- c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en;
- d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was.

### 11.4.

Bij besluit van 19 mei 2015 heeft de raad gedeeltelijk ingestemd met het Burgerinitiatief. Het onderzoeksbureau Oranjewoud heeft in dit verband de aanvullende notitie "Quickscan Patersven; een leefbaar park voor iedereen" van 7 mei 2013 opgesteld. In de quickscan is de planologische uitvoerbaarheid van de legalisering van de illegale permanente bewoning onderzocht op onder meer de aspecten verkeer, geluid, milieuhinder en waterhuishouding. De conclusie is dat er aandachtspunten zijn, maar geen absolute belemmeringen om de permanente bewoning van de recreatiewoningen als zodanig te bestemmen.

### 11.5.

Ingevolge artikel 1, onder 1.20 van de planregels wordt onder bewoning verstaan: bewoning door eenzelfde persoon of groep van personen, terwijl elders niet daadwerkelijk over een hoofdverblijf wordt beschikt. Hieronder wordt in ieder geval verstaan:

1. het gebruik van een onderkomen als hoofdverblijf, of;
2. het gebruik van een onderkomen op een wijze waarvan degene die het gebruikt weet, moet weten of behoort te weten dat ingevolge de bepalingen van de Wet gemeentelijke basisregistratie (GBA) persoonsgegevens het gebruik ervan door de gebruiker(s)/bewoner(s) noopt tot inschrijving in het bevolkingsregister van de gemeente waar het recreatieonderkomen is gelegen, of;
3. betrokkene(n) in de GBA staat/staan ingeschreven op het adres van het onderkomen.

Ingevolge artikel 7, lid 7.1, zijn de voor "Recreatie-Verblijfsrecreatie" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. verblijfsrecreatieve doeleinden in de vorm van bungalows, chalets en stacaravans, alsmede voor:  
(...);
- d. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van wonen – bewoning", voor permanente bewoning door een niet-huishouden met een maximum van 4 personen of door een huishouden;

één en ander met bijbehorende voorzieningen, zoals groenvoorzieningen, speelvoorzieningen, tuinen, erven, water en waterhuishoudkundige voorzieningen, parkeervoorzieningen en verhardingen, met dien verstande dat moet worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein.

#### 11.6.

De Afdeling stelt vast dat de raad in het plan heeft gekozen voor legalisering van de illegale permanente bewoning van de recreatiewoningen, die plaatsvond ten tijde van de peilperiode, door toekenning van de aanduiding “specifieke vorm van wonen – bewoning”. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de woningeigenaren moesten aantonen dat op hun perceel een woning aanwezig is en deze bij hem of haar feitelijk duurzaam in gebruik was ten behoeve van permanent wonen in de periode van medio 2011 tot en met de terinzagelegging van het ontwerpplan. Op basis hiervan is in een groot aantal gevallen de permanente bewoning van de recreatiewoningen, ongeacht of die na 31 oktober 2003 is aangevangen, ter plaatse als zodanig bestemd en is deze bestemming niet persoonsgebonden. Dit brengt met zich dat een recreatiewoning niet alleen als recreatiewoning, maar ook als reguliere woning door derden mag worden gebruikt. Uit onder meer de uitspraken van de Afdeling van 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2445, en 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2491, volgt dat in een groot aantal gevallen de permanente bewoning is aangevangen na 31 oktober 2003 en in die gevallen geen aanspraak kan worden gemaakt op een persoonsgebonden omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 4, aanhef en tiende lid, van bijlage II van het Bor. De raad heeft er, gelet op het voorgaande, voor gekozen om, onder voorwaarden, permanente bewoning van de recreatiewoningen op het park als zodanig te bestemmen, zodat tegen illegaal gebruik niet meer handhavend behoeft te worden opgetreden.

Dat het rijksbeleid er in beginsel vanuit gaat dat tegen illegale bewoning van recreatiewoningen die is aangevangen na 31 oktober 2003 handhavend wordt opgetreden en dat de verlening van een persoonsgebonden omgevingsvergunning op grond van artikel 4, aanhef en tiende lid, van bijlage II van het Bor voor dit gebruik niet mogelijk is, betekent echter niet dat de raad dit gebruik op grond van artikel 3.1 van de Wro niet als zodanig mag bestemmen indien dit in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het recht. Nu dit gebruik niet als zodanig was bestemd in het vorige bestemmingsplan en niet onder het overgangsrecht viel, is het als zodanig bestemmen van illegale permanente bewoning van de recreatiewoningen planologisch te beschouwen als nieuwvestiging van reguliere woningen. In de navolgende overwegingen zal de Afdeling aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden beoordelen of de raad in redelijkheid het plan in zoverre in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening heeft kunnen achten.

### **Parkeren**

#### 12.

[appellant sub 1] en [appellante sub 2] betogen dat het plan ten onrechte permanente bewoning op het park toestaat, omdat de permanente bewoning al heeft geleid tot ernstige parkeeroverlast. Ter zitting hebben zij toegelicht dat de vrees voor parkeeroverlast met name samenhangt met een mogelijke slagboom op het park, die tot gevolg zal hebben dat alleen bewoners op het park kunnen parkeren. Bezoekers van het park zullen in dat geval buiten het park aan de Kleine Heistraat gaan parkeren.

#### 12.1.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, onder a, van de planregels zijn de voor “Gemengd” aangewezen gronden

bestemd voor centrale voorzieningen ten behoeve van het Parc.

Ingevolge lid 4.1, onder j, zijn de gronden ter plaatse van de aanduiding “parkeerterrein” uitsluitend bestemd voor parkeren.

Ingevolge artikel 7, lid 7.1, aanhef en onder a en d, van de planregels zijn de voor “Recreatie-Verblijfsrecreatie” aangewezen gronden bestemd voor verblijfsrecreatieve doeleinden in de vorm van bungalows, chalets en stacaravans en ter plaatse van de aanduiding “specifieke vorm van wonen – bewoning” mede voor permanente bewoning door een niet-huishouden met een maximum van 4 personen of door een huishouden;

een en ander met bijbehorende voorzieningen, zoals groenvoorzieningen, speelvoorzieningen, tuinen, erven, water en waterhuishoudkundige voorzieningen, parkeervoorzieningen en verhardingen, met dien verstande dat moet worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein.

## 12.2.

De Afdeling stelt vast dat bij de recreatiewoningen, gelet op artikel 7, lid 7.1 van de planregels, moet worden voorzien in parkeergelegenheid op eigen terrein voor permanente bewoners en recreanten. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt gesteld dat, gelet op de gemiddelde omvang van de kavels van ongeveer 350 m<sup>2</sup>, hierin kan worden voorzien en dat overbewoning door arbeidsmigranten wordt tegengegaan door het gestelde maximum van 4 personen bij een niet-huishouden. Bij de ingang van park is voorzien in een parkeerterrein dat de bestemming “Gemengd” en de aanduiding “parkeerterrein” heeft ten behoeve van overige bezoekers. In totaal zijn er op het park 575 parkeerplaatsen beschikbaar. Gelet op het verhandelde ter zitting stelt de Afdeling vast dat het geschil op dit punt niet zozeer gaat over het aantal parkeerplaatsen, maar over de toegankelijkheid hiervan voor bezoekers als het park zou worden afgesloten met een slagboom. Het al dan niet plaatsen van een slagboom op gronden met de bestemming “Gemengd” betreft echter een uitvoeringsaspect, dat in deze bestemmingsplanprocedure niet aan de orde is. Overigens heeft VEP ter zitting verklaard dat als er een slagboom wordt geplaatst er systemen mogelijk zijn waarbij naast permanente bewoners en recreanten ook overige bezoekers toegang kunnen krijgen tot het park. Verder heeft de raad er op gewezen dat ter hoogte van de woningen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] aan de Kleine Heistraat een parkeerverbod geldt.

Op grond van het voorgaande acht de Afdeling aannemelijk dat het plan voorziet in voldoende parkeergelegenheid voor zowel permanente bewoners en recreanten als overige bezoekers. De raad heeft zich dan ook in redelijkheid op het standpunt gesteld dat voor ernstige parkeeroverlast als gevolg van het plan niet hoeft te worden gevreesd. Het betoog faalt.

(...)

## 18.2.

De Afdeling is van oordeel dat het hanteren van een peilperiode, zoals in 10.6 is beschreven, in beginsel niet onredelijk is om te bepalen of een bestaande recreatiewoning op het park in aanmerking kon komen voor de aanduiding “specifieke vorm van wonen – bewoning”. Dit ontslaat de raad echter niet om ook de specifieke omstandigheden van een geval bij zijn afweging ter betrekken, waarbij van belang is dat [appellant sub 3] in zijn zienswijze er op heeft gewezen dat de woning tijdelijk in gebruik was als receptie. Bij woning [...] heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende acht geslagen op de bijzondere omstandigheid dat [appellant sub 3] deze woning, na een brand in het receptiegebouw, ter beschikking heeft gesteld om te gebruiken als vervangende receptie. Dit bracht met zich dat juist in de peilperiode deze woning niet in gebruik was voor permanente bewoning. Onder de gegeven

omstandigheden had de raad niet mogen volstaan met een enkele verwijzing naar de peilperiode. Het had in dit geval op de weg van de raad gelegen om [appellant sub 3] in de gelegenheid te stellen om met stukken aan te tonen dat deze woning voorafgaand aan de vestiging van de tijdelijke receptie duurzaam was bewoond. De raad heeft het plandeel met de bestemming “Recreatie –Verblijfsrecreatie” voor woning [...] in strijd met artikel 3:2 van de Awb vastgesteld, voor zover niet is voorzien in de aanduiding “specifieke vorm van wonen – bewoning”. Het betoog slaagt.

## Middenterrein en loods

### 19.

[appellant sub 3] betoogt dat de raad de bestemming “Gemengd” aan het middenterrein heeft toegekend en daarbij ten onrechte de voorwaarde heeft gesteld dat de centrale voorzieningen ten dienste moeten staan van het park. [appellant sub 3] wenst dat de centrale voorzieningen ook mogen worden gebruikt door mensen van buiten het park, net zoals bij de detailhandel en horeca op het middenterrein van het park. [appellant sub 3] betoogt dat het plan ten onrechte in de weg staat aan zelfstandig bedrijfsmatig gebruik van de loods op het terrein. De mogelijkheid van zelfstandig bedrijfsmatig gebruik zou meer recht doen aan de nieuwe situatie die het plan met zich brengt.

#### 19.1.

De raad stelt zich op het standpunt dat nu [appellant sub 3] geen concrete initiatieven heeft overgelegd voorafgaand aan de vaststelling van het plan in zoverre kon worden gekozen voor conserverende bestemming. Voorts is de raad van mening dat nieuwe zelfstandige functies een onwenselijke verkeersaantrekkende werking zullen hebben. Daarnaast kan de loods worden gebruikt voor opslag ten behoeve van het park.

#### 19.2.

Ingevolge artikel 1, onder 1.15, van de planregels wordt onder bedrijf verstaan: een onderneming gericht op het bedrijfsmatig voortbrengen, vervaardigen, bewerken, opslaan, installeren en/of herstellen van goederen dan wel het bedrijfsmatig verlenen van diensten, aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteiten daaronder niet begrepen.

Ingevolge artikel 1, onder 1.16, wordt onder bedrijfsgebouw verstaan: een gebouw, dat dient voor de uitoefening van een bedrijf.

Ingevolge artikel 1, onder 1.30, wordt onder centrale voorzieningen verstaan: centrale voorzieningen ten behoeve van het Parc, zoals een receptie, kantoor, tennisbaan, zwembad en speelterrein.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, zijn de voor “Gemengd” aangewezen gronden bestemd voor:

- a. centrale voorzieningen ten behoeve van het Parc;  
(...)
- d. detailhandel in de vorm van een supermarkt met een maximale oppervlakte van 200 m<sup>2</sup>, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding “detailhandel”;
- e. horecabedrijven als nevenactiviteit tot en met categorie horeca 3 met een maximale oppervlakte van 370 m<sup>2</sup>, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding “horeca”;
- f. terras, behorende bij de horecavoorzieningen, met een maximale oppervlakte van 200 m<sup>2</sup>;
- g. bedrijfsgebouwen ter plaatse van de bouwvlakken.

#### 19.3.

In het voorheen geldende bestemmingsplan "Recreatiecentrum Patersven" uit 1997 had het middenterrein de bestemming "Verblijfsrecreatieve voorzieningen" met de differentiatie "centrale voorzieningen".

Ingevolge artikel 3, onder A, van de planvoorschriften, voor zover hier van belang, zijn de op de plankaart als "verblijfsrecreatieve voorzieningen" aangewezen gronden bestemd voor verblijfsrecreatieve doeleinden in de vorm van bungalows, chalets en stacaravans, voor niet-permanente bewoning, met dien verstande dat het gezamenlijke aantal niet meer dan 500 mag bedragen.

Voor zover de gronden zijn gelegen binnen een op de plankaart aangeduide differentiatie staan de volgende doeleinden voorop: "centrale voorzieningen": centrale voorzieningen ten behoeve van het recreatiecentrum zoals een receptie, tennisbaan, zwembad, speelterrein, supermarkt en niet meer dan één bedrijfswoning.

#### 19.4.

In het stelsel van de Wro is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld. Indien van een dergelijk initiatief geen sprake is en de raad de vigerende bestemming in overeenstemming vindt met een goede ruimtelijke ordening kan de raad er voor kiezen deze in het nieuwe plan te handhaven. Dat de raad in dit geval op het zogenoemde middenterrein centrale voorzieningen ten behoeve van het park wenst en in zoverre is aangesloten bij de voorheen geldende bestemming "Verblijfsrecreatieve voorzieningen" met de differentiatie "centrale voorzieningen" is in dit geval niet onredelijk.

Voor zover [appellant sub 3] in bedrijfsgebouwen, zoals voormelde loods, een zelfstandige bedrijfsmatige functie wil uitoefenen stelt de Afdeling vast dat het plan, gelet op de definities van bedrijf en bedrijfsgebouw, hier niet aan in de weg staat. Het betoog mist feitelijke grondslag.

### Beheerderswoning

#### 20.

[appellant sub 3] betoogt dat het plandeel met de bestemming "Gemengd" ten onrechte geen nieuwe (bedrijfs-)woning mogelijk maakt.

De bestaande beheerderswoning is verkocht als burgerwoning en maakt in zoverre geen deel meer uit van het park.

#### 20.1.

De raad stelt zich op het standpunt dat het plan reeds voorziet in een bedrijfswoning en dat het toevoegen van een extra woning niet past binnen het gemeentelijke woningbouwprogramma.

#### 20.2.

Ingevolge artikel 1, onder 1.76, van de planregels wordt onder woning verstaan: een (gedeelte van een) gebouw, dat bestaat uit een complex van ruimten uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van niet meer

dan één afzonderlijk huishouden.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder b, zijn de voor “Gemengd” aangewezen gronden bestemd voor een woning ter plaatse van de aanduiding “wonen”.

### 20.3.

De Afdeling stelt vast dat in het voorheen geldende plan op de gronden met de bestemming “verblijfsrecreatieve voorzieningen” één bedrijfswoning was toegestaan. In het aan de orde zijnde plan is op de gronden met de bestemming “Gemengd” en de aanduiding “wonen” een reguliere woning toegestaan. Dat de toenmalige bedrijfswoning is verkocht en inmiddels is bestemd als reguliere woning betekent niet de raad in dit plan had moeten voorzien in een nieuwe bedrijfswoning. Daarbij is van belang dat de beheerder van het park met zijn huishouden kan wonen in voormelde reguliere woning, nu het plan daar niet aan in de weg staat.

Het betoog faalt.

## Conclusie

### 21

Gelet op het voorgaande zijn de beroepen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] ongegrond. Het beroep van [appellant sub 3] is gegrond. Ten aanzien van dit beroep ziet de Afdeling in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het in 18.2 geconstateerde gebrek in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

### 21.1.

De toepassing van artikel 6:22 van de Awb, zoals hiervoor onder 13.5, brengt in dit geval mee dat de raad ten aanzien van de beroepen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten dient te worden veroordeeld. In de einduitspraak zal ten aanzien van het beroep van [appellant sub 3] worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. draagt de raad op voor zover het betreft het beroep van [appellant sub 3] om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen onder 18.2 en 21 is overwogen te beoordelen of aan woning [...] met de bestemming “Recreatie –Verblijfsrecreatie” de aanduiding “specifieke vorm van wonen – bewoning” dient te worden toegekend en, zo ja, het besluit tot vaststelling van het plan in zoverre te wijzigen;
- II. draagt de raad op de Afdeling de uitkomst mede te delen en in geval van gedeeltelijke wijziging van het bestemmingplan dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;
- III. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] ongegrond;



- IV. veroordeelt de raad van de gemeente Zundert tot vergoeding van bij [appellant sub 1] en [appellante sub 2] in verband met de behandeling van hun beroepen opgekomen proceskosten, geheel toe te rekenen aan door derden beroepsmatig verleende rechtsbijstand tot een bedrag van € 992,00 (zegge: negenhonderdtweënnegentig euro) voor [appellant sub 1] en € 992,00 (zegge: negenhonderdtweënnegentig euro) voor [appellante sub 2]);
- V. gelast dat de raad van de gemeente Zundert aan [appellant sub 1] en [appellante sub 2] het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt tot een bedrag van € 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) voor [appellant sub 1] en € 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) voor [appellante sub 2].

## Noot

Auteur: P.C.M. Heinen<sup>[1]</sup>

### Naschrift

1.

De bovenstaande (verkort weergegeven) Afdelingsuitspraak is interessant voor zover daarin het begrip 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' in het kader van de duurzame verstedelijkingsladder (de 'Bro-ladder' ex art. 3.1.6 lid 2 Bro jo. art. 1.1.1 lid 1 onder i Bro) verder wordt verduidelijkt. De Afdelingsuitspraak komt er in het kort op neer dat bij een substantiële functiewijziging sprake kan zijn van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, ook al is er géén sprake van een nieuw ruimtebeslag in de zin dat de maximaal toegelaten oppervlakte en/of het volume aan bebouwing niet toeneemt ten opzichte van het vorige bestemmingsplan.

2.

De art. 3.1.6 lid 2-4 en 1.1.1 lid 1 onder h en i Bro strekken er met name toe dat met ladderplichtige planologische besluiten, zoals een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning voor afwijkend planologisch gebruik ex art. 2.12 lid 1, aanhef en onder a, sub 3 Wabo, jo. art. 2.1 lid 1, onder c, Wabo, een zorgvuldig ruimtegebruik wordt nagestreefd, bijvoorbeeld het voorkomen dat er voor de leegstand wordt gebouwd. Daartoe bepaalt art. 3.1.6 lid 2 Bro dat in geval een aangewezen planologisch besluit voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling allereerst moet worden onderzocht of en toegelicht dat daaraan een actuele regionale behoefte bestaat (de bewuste eerste trede van de 'Bro-ladder'). Dat is nodig waar de tijden van alleen maar groei niet langer aan de orde zijn. Gemeenten dienen nu een visie te ontwikkelen die ziet op zowel groei als krimp, de gevolgen van leegstand en de relatie tussen nieuwbouw en leegstand. De Bro-ladder is niet bedoeld om voor te schrijven wanneer er waar wel of niet mag worden gebouwd. Het volgen van de drie Bro-laddertreden moet leiden naar een zorgvuldige belangenafweging als bedoeld in art. 3.1 lid 1 Bro of een goede ruimtelijke onderbouwing als bedoeld in art. 2.12 lid 1, aanhef onder a sub 3, Wabo. Aan de hand van de drie laddertreden dient een voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling in de toelichting bij het desbetreffende planologische besluit draagkrachtig gemotiveerd te worden. De Bro-ladder biedt een nadere invulling van art. 3.2 Awb dat meebrengt dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de

relevante feiten en af te wegen belangen vergaart en vult ook de motiveringseis in die volgt uit ex art. 3:46 Awb.

### 3.

Al sinds per 1 oktober 2012 de duurzame verstedelijkingsladder (Bro-ladder) in het Bro is opgenomen, is er over de uitleg van onder meer het begrip 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' betrekkelijk veel geschreven. Ik verwijs naar onder meer de navolgende literatuur: G.H.J. Heutink en A. Franken van Bloemendaal, Art. 3.1.6 lid 2 Bro: de ladder voor duurzame verstedelijking nader beschouwd, *TBR* 2013/137, in het bijzonder p. 927-928 en van dezelfde auteurs: De ladder voor duurzame verstedelijking nader beschouwd (Deel A), *TBR* 2014/128, alsmede: De ladder voor duurzame verstedelijking nader beschouwd (Deel B), *TBR* 2015/2, in het bijzonder p. 3-6; E.C. Berkouwer en S.H. van den Ende, De ladder voor duurzame verstedelijking en de bestuursrechter, *Gst.* 2014/84, p. 386 e.v.; M.J. Woodward en P.H.J. van Aardenne, Ladder voor duurzame verstedelijking: storm in een glas water, *BR* 2014/100, p. 527-536; D. Roelands-Fransen en L. van der Meulen, Struikelt gebiedsontwikkeling 2.0 over de Ladder voor duurzame verstedelijking?, *StAB* 2015-2, p. 7-10; A.G.A. Nijmeijer, zorgvuldig ruimtegebruik. Ordening van de ruimte in een regionaal perspectief, in: Toonbeelden. Gedachten over provinciaal omgevingsrecht ter herinnering aan Toon de Gier, red. P.J.J. van Buuren e.a., Kluwer: Deventer 2013, i.h.b. p. 31-31; A. de Waard, De ladder voor duurzame verstedelijking: Een klim naar verbetering?, *Men R* 2015/65, p. 339-343; H. Doornhof en J.C. van Oosten, Ontwikkelingen ruimtelijke ordeningsrecht 2015, *BR* 2016/26 p. 172 e.v.; S. Hillegers, T.E.P.A. Lam, R. Benhadi en L.J. Gerritsen, Kroniek omgevingsrecht, *Gst.* 2016/71, i.h.b. p. 376-377.

### 4.

In art. 1.1.1 lid 1 onder i Bro wordt het begrip stedelijke ontwikkeling gedefinieerd als: 'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. Van belang is dat de Bro-ladder toepassing mist indien er geen sprake is van een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'. Een eerste onduidelijkheid betreffende dat begrip 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' betref de vraag of de Bro-ladder uitsluitend van toepassing kan zijn op een nieuwe stedelijke ontwikkeling waaronder dan géén uitbreiding en/of functiewijziging binnen een bestaand stedelijk gebied zou kunnen worden begrepen. Gelet op de omschrijving van het begrip 'bestaand stedelijk gebied' in art. 1.1.1 lid 1 onder h Bro, waarnaar in art. 3.1.6. lid 2 onder 2 Bro wordt verwezen (op basis waarvan een onderzoek uitgevoerd dient te worden naar de zogeheten actuele regionale behoefte: de eerste trede van de Bro-ladder), leek een strikte wetsuitleg daarop te duiden. De Afdeling gaat evenwel uit van een ruim toepassingsbereik van art. 3.1.6 lid 2 Bro. Ook planologische functiewijzigingen/of gebruiksuitbreidingen binnen een bestaand stedelijk gebied kunnen onder het begrip 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' vallen. Dat heeft de Afdeling onder meer uitgemaakt in: ABRvS 5 maart 2014, *BR* 2015/65, m.nt. H.J. Breeman en R.J.C. Bäcker, *TBR* 2014/122, m.nt. G.H.J. Heutink en ABRvS 6 augustus 2014, *BR* 2014/113, m.nt. E.C. Rozeboom. Bij een conserverend bestemmingsplan lijkt uit de Afdelingsrechtspraak te volgen dat de daarin niet eerder benutte planologische mogelijkheden die weer opnieuw positief worden bestemd, niet als een nieuwe stedelijke ontwikkeling aangemerkt behoeven te worden, waardoor het plan niet ladderplichtig is. Daarbij behoeft de nieuwe bestemmingsplanregeling niet op alle onderdelen gelijklozend te zijn met het vorige bestemmingsplan (zie o.a. ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1367: Etten-Leur, ABRvS 1 juli 2015, *BR* 2015/78, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker en ABRvS 4 november 2015,

ECLI:NL:RVS:2015:339: Hardenberg). Als de Bro-ladder niet van toepassing is, dient trouwens nog wel beoordeeld te worden of het planologisch besluit de toets van de 'goede ruimtelijke ordening', kan doorstaan, bijv. of het bestemmingsplan uitvoerbaar is. Bovendien past ten aanzien van het al dan niet ladderplichtig zijn van conserverende bestemmingsplannen enige voorzichtigheid in die zin dat zo'n bestemmingsplan ook nieuwe planologische ontwikkelingen niet volledig behoeft uit te sluiten. Het is evenmin helemaal duidelijk in hoeverre in het kader van het begrip 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' gesaldeerd mag worden. De Afdeling heeft inmiddels trouwens wel bepaald dat het van belang is dat in het kader van de toepassing van art. 3.1.6 lid 2 Bro en art. 1.1.1 lid 1 onder i Bro sprake is van een 'nieuwe planologische ontwikkeling'. Zo wees zij de stelling van de gemeente van Waterland af dat per saldo de oppervlakte aan bedrijventerreinen binnen de gemeente niet zou toenemen vanwege de herstructurering van het bedrijventerrein 'Hellingweg'. De in het nieuwe bestemmingsplan voorziene uitbreiding van het bedrijventerrein Dollard zou volgens de raad geen nieuwe stedelijke ontwikkeling zijn, aangezien binnen de planperiode van 10 jaar de bedrijven van 'Hellingweg' verplaatst zouden worden naar 'Dollard'. Die bedrijventerreinen kenden een vergelijkbare omvang. De Afdeling achtte hier evenwel doorslaggevend dat de voorziene uitbreiding van het bedrijventerrein Dollard zou plaatsvinden op een perceel waarop volgens het nog geldende bestemmingsplan een natuurbestemming rust (zie ABRvS 19 februari 2014: ECLI:NL:RVS:2014:570, r.o. 3.4: Waterland). Ik denk dat gezien deze uitspraak niet zonder meer de té algemene conclusie kan worden getrokken dat er altijd sprake zal zijn van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als elders binnen de gemeente een bedrijventerrein verdwijnt en een ander bedrijventerrein wordt uitgebreid, waardoor er per saldo geen toename is van een totale oppervlakte aan bedrijventerreinen. Of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling zal m.i. toch vooral afhangen van de vergelijking van het bestaande planologische regiem met het nieuwe planologische regiem dat voorziet in de uitbreiding van een bedrijventerrein, waarbij gekeken zal moeten worden naar de maximale planologische mogelijkheden, uitwerkingsplichten, wijzigingsbevoegdheden, binnenplanse afwijkingsbevoegdheden en overgangsrecht.

## 5.

In voorgaande uitspraken leek de Afdeling te oordelen dat bij bestemmingsplannen die alleen voorzagen in een planologische functiewijziging, zonder extra bebouwingsmogelijkheden, geen sprake was van ladderplichtigheid. De eerste uitspraak waaruit dat kon worden afgeleid was: ABRvS 10 december 2014, *BR* 2015/20, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker. Daarin werd ook overwogen dat er geen een nieuwe stedelijke ontwikkeling aan de orde is en mitsdien geen toepasselijkheid van de Bro-ladder als er sprake is van bestaande bebouwing en er geen nieuw beslag op ruimte plaatsvindt. Het bewuste bestemmingsplan was alleen gericht op verruiming van de gebruiksmogelijkheden. In deze zin ook: ABRvS 21 januari 2015, *Gst.* 2015/70, m.nt. B. Kaya; ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2517 (De Bilt) en Vz. ABRvS 25 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2784 (Amersfoort). Uit die rechtspraak leek te kunnen worden afgeleid dat als uitsluitend sprake is van die functiewijziging, dat wil zeggen zonder extra of nieuwe bebouwing, er geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Dat lijkt mij ook niet zo vreemd, aangezien hierbij ook kan worden gedacht aan de (sinds 1 november 2014: *Stb.* 2014, 333) verruimde mogelijkheid van een functiewijziging op grond van de planologische 'kruimelgevalregeling' ex art. 4, onderdeel 9 van Bijl. II Bor. Ten behoeve van het op die 'wettelijke voet' gewijzigd gebruik van het bewuste bestaande bouwwerk (inclusief aansluitend terrein) binnen de bebouwde kom mogen er zelfs bouwactiviteiten worden uitgevoerd mits de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet worden vergroot. Langs die weg is het mogelijk om aan bestaande gebouwen een andere gebruiksfunctie te geven die in strijd is met het ter plaatse geldende

bestemmingsplan: bijv. zouden dan aldus leegstaande kantoorpanden al dan niet tijdelijk voor woondoeleinden mogen worden gebruikt.

Er verschijnen echter in rap tempo ook Afdelingsuitspraken waaruit m.i. een nuancering moet worden afgeleid (zie bijv. al: ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:428, *TBR* 2015/58, m.nt. J.C. van Oosten; ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:609: Schijndel; ABRvS 24 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1224: Den Haag; ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1075, *ABkort* 2016/170; ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:20164, *ABkort* 2016/171). Daarbij maakt de Afdeling een onderscheid tussen een beperkte functiewijziging zonder extra ruimtebeslag (niet ladderplichtig) en een 'zodanige' functiewijziging die ook zonder extra ruimtebeslag tot een nieuwe stedelijke ontwikkeling gerekend moet worden en dus toepassing van de Bro-ladder vergt. In de Afdelingsuitspraken van 20 april 2016 oordeelt de Afdeling dat een bestemmingsplan dat ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan geen uitbreiding van de maximaal toegelaten oppervlakte aan bebouwing mogelijk maakt, maar alleen een planologische functiewijziging, in beginsel niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet, tenzij die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In de onderhavige uitspraak sluit de Afdeling vooral aan bij haar uitspraken van 20 april van dit jaar. Het recreatiepark Patersven in de gemeente Zundert beslaat 28 ha en omvat 480 bouwpercelen met daarop recreatiewoningen. Met het bestemmingsplan beoogt de gemeenteraad de illegale permanente bewoning van 420 recreatiewoningen te legaliseren. Van belang is dat het voorheen geldende bestemmingsplan permanente bewoning van die recreatiewoningen niet toestond. In het nieuwe bestemmingsplan wordt aan 420 percelen met recreatiewoningen de aanduiding 'specifieke vorm van wonen-bewoning' toegekend, waardoor de woningen naast een verblijfsrecreatieve bestemming ook een 'normale' woonfunctie verkrijgen. De Afdeling vindt dat in het kader van een planvergelijking nu sprake is van extra gebruiksmogelijkheden die – naar aard en omvang beschouwd – een nieuwe stedelijke ontwikkeling inhouden. Daarmee wordt nog duidelijker dat een substantiële functiewijziging kan leiden tot ladderplichtigheid, zelfs ingeval het totale bouwoppervlak en/of het totale bouwvolume bij een vergelijking tussen het oude (inclusief de binnenplanse afwijkingsbevoegdheden en het overgangsrecht) en het nieuwe bestemmingsplan hetzelfde blijven. Aangezien er volgens de Afdeling hier toch sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet er ingevolge trede 1 van de Bro-ladder worden aangetoond dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte. De gemeenteraad had die toets overigens blijkens de plantoelichting wel uitgevoerd. In die plantoelichting wordt verwezen naar onderzoek waaruit volgt dat een kwantitatieve en kwalitatieve opgave rust op gemeenten in de regio om te voorzien in adequate huisvesting voor arbeidsmigranten. Door het legaliseren van deze permanente bewoning van recreatiewoningen wordt aan die opgave deels tegemoetgekomen. Daarmee wordt volgens de Afdeling aan de eerste trede voldaan, maar let wel: het gaat er hier om dat het bestemmingsplan uitsluitend ziet op het omzetten van recreatiewoningen die al permanent werden bewoond. De tweede trede levert overigens ook geen problemen op. In dat verband is het volgens de Afdeling van belang dat sprake is van een bestaand stedelijk gebied. De Afdeling kan dan verwijzen naar haar vaste rechtspraak dat bij een bestaand stedelijk gebied moet worden uitgegaan van hetgeen planologisch is toegestaan op grond van het voorheen geldende plan. Hier maakte het voorheen geldende plan al een omvangrijk recreatiepark met maximaal 500 recreatiewoningen mogelijk en het voorzag daarmee dus in een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van dienstverlening zoals dat in artikel 1.1.1 lid 1 onder h Bro is geformuleerd. Waar het plangebied een bestaand stedelijk gebied vormt, behoeft evenmin te worden getoetst aan de derde trede.

## 6.

Het lijkt mij nog steeds behoorlijk lastig om uit de tamelijk casuïstische rechtspraak van de Afdeling de voor de praktijk benodigde duidelijkheid te verkrijgen over het toepassingsbereik van de Bro-ladder. Bij brief van 23 november 2015 heeft de Minister van I&M de voorzitter van de Tweede Kamer ([Kamerstukken II 2015/16, 33962, 108](#)) onder meer onderkend dat het begrippenkader bij de toepassing van de Bro-ladder op onderdelen onduidelijk is, zoals het begrip 'actuele regionale behoefte'. Overwogen wordt in die brief om dat begrip dan ook te vervangen door het begrip 'nut en noodzaak'. Ook zijn volgens de Minister begrippen zoals 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied' onvoldoende duidelijk. De Minister rekent dat tot de knelpunten en bezint zich op een oplossing daarvan in de vorm van een aanpassing van de Bro-ladder. Het ministerieel streven komt neer op een aangepaste ladder in de Bro-regeling uiterlijk per 1 januari 2017. Die ladder dient dan ook al "omgevingswetproof" te zijn, zodat hij zonder meer in de vorm van een instructieregel kan worden ingepast in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Tamelijk recent, namelijk brief van 23 juni 2016 (kenmerk IENM/BSK-2016/114675), gericht aan de voorzitter van de Tweede Kamer, heeft de Minister van I&M gevolg gegeven aan de brief van 23 november 2015. Daarbij is een conceptvoorstel gevoegd tot wijziging van art. 3.1.6 lid 2-4 Bro ([Kamerstukken II 2015/16, 33962, 188](#)). Naar verwachting zal de Raad van State komend najaar over de voorgestelde wijziging van de Bro-ladder in de vorm van een ontwerp-AMvB adviseren. Belangrijke wijzigingsvoorstellen zijn – kort gezegd – een vereenvoudiging van de regeling door het loslaten van de afzonderlijke treden van de ladder, het beperken van de uitgebreide laddermotivering tot de nieuwe stedelijke ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied, vervanging van het begrip 'actuele regionale behoefte' door het eenvoudiger begrip 'behoefte' en ten slotte een regeling waardoor het mogelijk wordt om een dubbele laddertoets bij flexibele planvorming te voorkomen. De definities van een "stedelijke ontwikkeling" en "bestaand stedelijk gebied" blijven in dit voorstel ongewijzigd. De Minister meent dat die begrippen inmiddels voldoende duidelijk zijn uitgekristalliseerd in de Afdelingsrechtspraak. Ik vraag mij af of dat zo is. Uit de brief van 23 november 2016 begreep ik dat de Minister nog gevoelig was voor de behoefte vanuit de praktijk om de Ladderregeling ook op die punten te verduidelijken. De Minister onderkende nota bene zelf in die brief ook de onduidelijkheden op dat vlak. Gelet op de rechtszekerheid zou ik de Minister in overweging willen geven om een begrip zoals 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' te koppelen aan een lijst waarop wordt aangegeven aan welke projecten van welke omvang kan worden gedacht. Daarbij zou bijvoorbeeld aansluiting kunnen worden gezocht bij de systematiek van de Crisis- en herstelwet (Chw). Zo wordt bijv. in art. 2.9 lid 1 sub a Chw een ondergrens aangegeven voor de bouw van woningen. Die ondergrens van 12 woningen heeft wellicht de Afdeling geïnspireerd om in het kader van het begrip 'stedelijke ontwikkeling' daarbij aan te sluiten (zie ABRvS 25 maart 2015 ECLI:NL:RVS:2015:953, r.o. 7: Tubbergen). Misschien kan ook nog wel gedacht worden aan de Bijlage-systematiek die volgt uit de m.e.r.-regeling. Zo kan wellicht beter gekwantificeerd en/of geobjectiveerd worden voor welke kleinschalige planologische ontwikkelingen geen ladderplichtigheid geldt. Bovendien zou de minister ook nog wel wat duidelijker kunnen zijn over wat onder 'andere stedelijke ontwikkelingen' moet worden verstaan, bijv. in hoeverre ook sociale- en culturele voorzieningen en veldsportcomplexen daaronder kunnen vallen.

Kortom: de Bro-ladder heeft sowieso verduidelijking en verbetering!

Voetnoten

[1]

Mr. P.C.M. Heinen is advocaat bij De Kempenaer Advocaten N.V. te Arnhem.