

MEMO

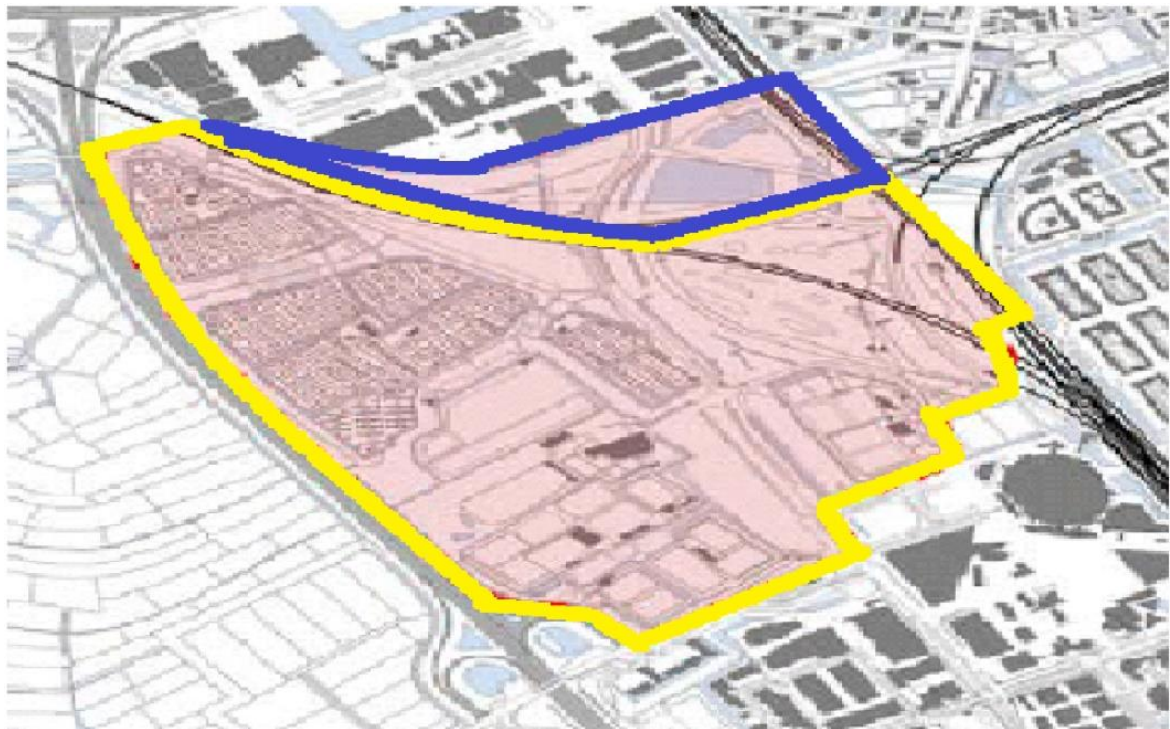
Aan: Gemeente Ouder-Amstel
Van: Silvan Boer (Wieringa Advocaten)
Datum: 17 augustus 2021
Inzake: Gemeente Ouder-Amstel / De Nieuwe Kern 35448

De Raad van State heeft in een aantal uitspraken invulling gegeven aan het begrip BSG. Uit deze uitspraken volgt dat een gebied waar reeds een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakt geldt als BSG, ongeacht of het gebied in de feitelijke situatie bebouwd is.¹

Om vast te stellen of De Nieuwe Kern kwalificeert als BSG, zijn de vigerende bestemmingsplannen geanalyseerd.

Vigerend planologisch regime De Nieuwe Kern

Voor het gebied De Nieuwe Kern gelden thans de bestemmingsplannen 'Strandvliet 1970' (geel omlijnd in onderstaande afbeelding) en 'Industriegebied Amstel 1977' (blauw omlijnd).



¹ RvS 24 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4654](#).

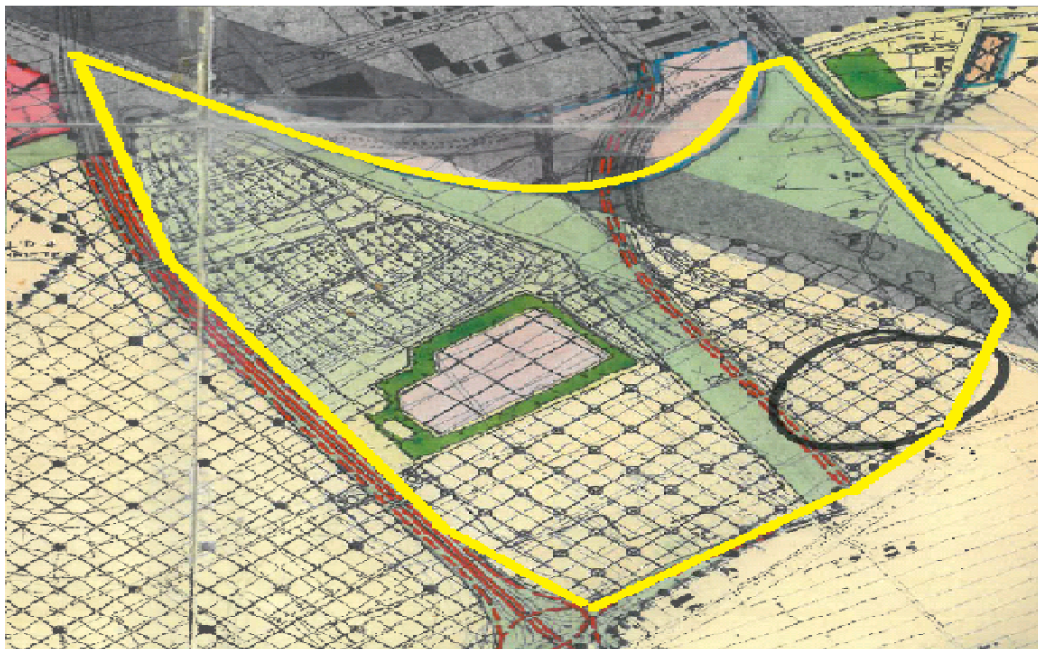
In het onderstaande wordt getoetst aan de definitie van BSG in het Bro en de daaraan door de RvS gegeven uitleg.

Bestemmingsplan 'Strandvliet 1970'

Het grootste deel van het plangebied is gelegen binnen bestemmingsplan "Strandvliet 1970", vastgesteld door de gemeenteraad op 29 januari 1971 en goedgekeurd door de Kroon op 12 juli 1977.

De op het plangebied (geel omlijnd) van toepassing zijnde bestemmingen zijn:

1. 'Volkstuinen' (op de kaart groen met raster, linksboven);
2. 'Slibvelden' (op de kaart roze met raster);
3. 'Openbaar Groen' (op de kaart groen, in lint);
4. 'Verkeersdoeleinden' (op de kaart rode stippellijn);
5. 'Recreatieve Doeleinden IV' (op de kaart geel raster met bolletjes, onder)



Ad 1. Gronden met de bestemming 'Volkstuinen' (artikel 7 voorschriften)

Deze gronden (een kwart van het plangebied linksboven op de tekening en herkenbaar in de ondergrond) zijn bestemd voor volkstuinen, daarbij behorende bouwwerken met dien verstande:

- a. per tuin mag niet meer dan één gebouw worden gebouwd;
- b. de oppervlakte van enig gebouw mag niet meer dan 28 m² bedragen;
- c. de hoogte van enig gebouw mag niet meer dan 3,5 meter bedragen;
- d. burgemeester en wethouders kunnen vrijstelling verlenen van het in dit artikel bepaalde voor de bouw van een gemeenschappelijk gebouw met een oppervlakte van niet meer dan 200 m² en een hoogte van niet meer dan 5 meter.

Het gaat hier gelet op de aard van de toegestane volkstuinen en de bebouwingsmogelijkheden (recreatiehuisjes) om een stedelijke functie. De functie is in belangrijke mate verweven met de bewoning van het stedelijk gebied. In jurisprudentie van de RvS is geoordeeld dat een

volkstuintencomplex moet worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 onder ivan het Bro.² Dit is weliswaar een (iets) andere definitie dan BSG, maar gelet op het feit dat de realisatie van een volkstuintencomplex door de RvS wordt gezien als een stedelijke ontwikkeling, mag worden aangenomen dat een planologisch bestaand volkstuintencomplex moet worden aangemerkt als BSG. De bebouwingsdichtheid van deze bestemming verschilt niet wezenlijk van de bebouwingsdichtheid van – bijvoorbeeld – een nieuwbouwwijk.

In lijn hiermee heeft de RvS eerder ook expliciet geoordeeld dat een recreatiepark kwalificeert als een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van dienstverlening als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro.³ Tevens oordeelt de RvS dat groen aangrenzend aan woonbebouwing kwalificeert als stedelijk groen en daarmee als BSG.⁴ Tenslotte heeft de RvS geoordeeld dat gronden met de bestemming recreatieve doeleinden (in dat geval met de aanduiding 'sportvelden') verweven met de stedelijke structuur kwalificeerde als BSG, gezien de ligging aangrenzend aan een bedrijventerrein, woonbebouwing en omsloten door druk bevaaren water.⁵

In het onderhavige geval is eveneens sprake van een recreatieve bestemming, aangrenzend aan bedrijventerrein en omsloten door intensief gebruikte infrastructuur.

Gelet op de stedelijke functie en bebouwingsdichtheid en de hierboven aangehaalde jurisprudentie, moeten de gronden met de bestemming Volkstuinen in zijn geheel worden aangemerkt als BSG.

Ad 2. Gronden met de bestemming 'Slibvelden' (artikel 6 voorschriften)

Deze gronden zijn bestemd voor zuivering van afvalwater met daarbij behorende bouwwerken. Goothoogte mag niet meer dan 4 meter bedragen. Het bebouwingsoppervlak is niet gemaximeerd.

Op grond van jurisprudentie van de RvS is voor de kwalificatie BSG niet van belang of bebouwing waarin het vorige plan voorzag ten tijde van de vaststelling van het plan grotendeels nog niet was gerealiseerd.⁶ Tevens is bepaald dat gronden met de bestemming 'bedrijventerrein' kwalificeren als BSG.⁷ Deze bestemming voorziet in bebouwing voor een bedrijfsmatige functie (zoals bedrijfsmatige opslag van grond, rioolwaterzuivering) en valt onder BSG.

² RvS 21 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:858](#)

³ RvS 1 juni 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1503](#).

⁴ RvS 20 januari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:125](#); RvS 12 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1372](#).

⁵ RvS 20 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1581](#); 12 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1372](#) en RvS 2 november 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2973](#).

⁶ RvS 24 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4654](#).

⁷ RvS 24 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4654](#).

Ad 3. Gronden met de bestemming 'Verkeersdoeleinden' (artikel 8 voorschriften)

Deze gronden zijn bestemd voor hoofdverkeerswegen, spoorbanen (met inbegrip van de nodige parallelwegen, kruispunten en bermen), daarbij behorende of daarin passende kleine bouwwerken (met uitzondering van benzineverkoop punten), met dien verstande dat de bouwwerken zodanig moeten worden gebouwd, dat het verkeer niet wordt gehinderd.

Gebied dat feitelijk behoort tot het 'stedenbouwkundig samenstel van bebouwing' behoort eveneens tot BSG. Gebied dat is omsloten door bebouwing en infrastructuur behoort overigens niet automatisch tot BSG.⁸ Een weg zelf is op grond van het Bro BSG ("alsmede stedelijke infrastructuur").

De RvS heeft geoordeeld dat gronden bestemd voor 'verkeersdoeleinden' grenzend aan het stedelijk samenstel van bebouwing behoort tot BSG.⁹ Dit geldt ook voor gronden bestemd als (onder andere) parkeervoorziening.¹⁰ Gronden met deze bestemming kwalificeren als BSG.

Ad 4. Gronden met de bestemming 'Openbaar Groen' (artikel 10 voorschriften)

Deze gronden zijn bestemd voor gazon, speelweiden en beplantingen en de ten behoeve van het onderhoud hiervan nodige bouwwerken, met dien verstande:

- a. de goothoogte van enig gebouw mag niet meer dan 3 meter bedragen;
- b. de oppervlakte van enig gebouw mag niet meer dan 10 m² bedragen.

De RvS heeft geoordeeld dat gronden waaraan in een geldend bestemmingsplan de bestemming 'Groenvoorzieningen' was toegekend kwalificeerden als BSG omdat deze gronden onder meer bestemd waren voor groenvoorzieningen, speelvoorzieningen en voet- en fietspaden. Gelet op de ligging aangrenzend aan woonbebouwing, werd geoordeeld dat sprake was van stedelijk groen, behorend bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing en derhalve BSG in de zin van het Bro.¹¹ In het onderhavige geval hebben de gronden met deze bestemming een stedelijke functie en bebouwing is toegestaan (zij het beperkt), waardoor deze (in samenhang met de omliggende gronden) als BSG kunnen worden gekwalificeerd.

Ad 5. Gronden met de bestemming 'Recreatieve Doeleinden IV'

Deze gronden zijn bestemd voor actieve en passieve dagrecreatie, zoals sportterrein, speelweiden, algemeen groen, daarbij behorende bouwwerken en open terreinen. Aan artikel 12 'Recreatieve Doeleinden IV en V' van de planvoorschriften is door de Kroon bij Koninklijk Besluit van 12 juli 1977 goedkeuring onthouden. Als gevolg hiervan is in de voorschriften niets bepaald over deze bestemming en resteert juridisch alleen de plankaart. Tevens is door de Kroon aan de 'Gebruiksbeplanning' goedkeuring onthouden. Met invoering van de Wabo in 2010

⁸ Volgt uit RvS 24 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4654](#); RvS 20 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1581](#); RvS 1 juni 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1503](#); RvS 20 januari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:125](#); RvS 12 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1372](#); RvS 29 april 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1340](#) en RvS 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#). Verder heeft de RvS bepaald dat een uitwerkingsplicht in een bestemmingsplan waarmee stedelijke functies worden toegestaan eveneens als gevolg hebben dat de gronden gelden als BSG (RvS 18 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1295](#)). Voor een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan geldt dit niet (RvS 8 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:353](#)).

⁹ RvS 12 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1372](#).

¹⁰ RvS 18 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1295](#).

¹¹ RvS 20 januari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:125](#) en RvS 12 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1372](#).

(voor inwerkingtreding PRV) is een zelfstandig verbod voor gebruik van gronden in strijd met het bestemmingsplan in werking getreden.

Uit jurisprudentie van de RvS volgt dat, bij gebreke van een omschrijving in het bestemmingsplan van het begrip, de vraag wat onder het begrip valt beantwoord dient te worden aan de hand van hetgeen in het dagelijks spraakgebruik daaronder wordt verstaan.¹² Naar gangbaar taalgebruik vallen onder de functie 'recreatieve doeleinden' ook functies die als bijvoorbeeld een evenementenhal, indoor sportvoorzieningen, et cetera. Door de Afdeling zijn ook uitspraken gewezen waaruit volgt dat aan aanduidingen op de plankaart (dus wellicht ook een bestemming) geen betekenis toekomt indien daarover geen bepaling in de planvoorschriften is opgenomen.¹³ Als gevolg van deze lijn in de jurisprudentie is ter plaatse van de bestemming 'Recreatieve Doeleinden IV' zelf alle gebruik toegestaan.

Het voorgaande brengt mee dat (minimaal) gebruik van de gronden ten behoeve van recreatieve doeleinden (zijnde bedrijfsbebouwing) is toegestaan. Mogelijk geldt zelfs geen enkele beperking in het gebruik. Er zijn geen bouwregels opgenomen, de bebouwingsmogelijkheden zijn dus in beginsel onbegrensd.

Op grond van jurisprudentie van de RvS is voor de kwalificatie BSG niet van belang of bebouwing waarin het vorige plan voorzag ten tijde van de vaststelling van het plan grotendeels nog niet was gerealiseerd.¹⁴ In het Bro is bepaald dat bedrijvigheid en horeca alsmede openbare en sociaal culturele voorzieningen behoren tot BSG. Recreatieve doeleinden, zeker waar het gaat om stedelijke functies / functies die verband houden met onder andere wonen en voorzieningen en stedelijk groen, dienen te worden aangemerkt als BSG. De RvS heeft geoordeeld dat gronden waaraan in een geldend bestemmingsplan de bestemming "Groenvoorzieningen" was toegekend kwalificeerden als BSG omdat deze gronden onder meer bestemd waren voor groenvoorzieningen, speelvoorzieningen en voet- en fietspaden. Tevens heeft de RvS geoordeeld dat gronden bestemd voor 'recreatieve doeleinden' met de subbestemming 'sportvelden', gezien hun ligging grenzend aan woonbebouwing, bedrijventerrein en intensief gebruikte infrastructuur kwalificeerde als BSG. Gelet op de ligging aangrenzend aan woonbebouwing, werd geoordeeld dat sprake was van stedelijk groen, behorend bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing en derhalve BSG in de zin van het Bro.¹⁵

Bestemmingsplan 'Industriegebied Amstel 1977'

Een deel van het plangebied is gelegen binnen bestemmingsplan 'Industriegebied Amstel 1977' (blauw omlijnd), vastgesteld door de gemeenteraad op 18 maart 1980 en goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van Noord Holland op 20 januari 1981. De op het plangebied van toepassing zijnde bestemmingen zijn: 'Handel en industrie I', 'Wegen', 'Terrein ten dienste van wegverkeer' en 'Groenvoorziening'.

De gronden gelegen binnen bestemmingsplan 'Industriegebied Amstel 1977' vallen binnen het Lib4 gebied (het beperkingengebied geluidgevoelige gebouwen). In dit gebied zijn, behoudens uitzonderingen, geen geluidgevoelige gebouwen toegestaan. Deze zijn in de ontwikkelplannen

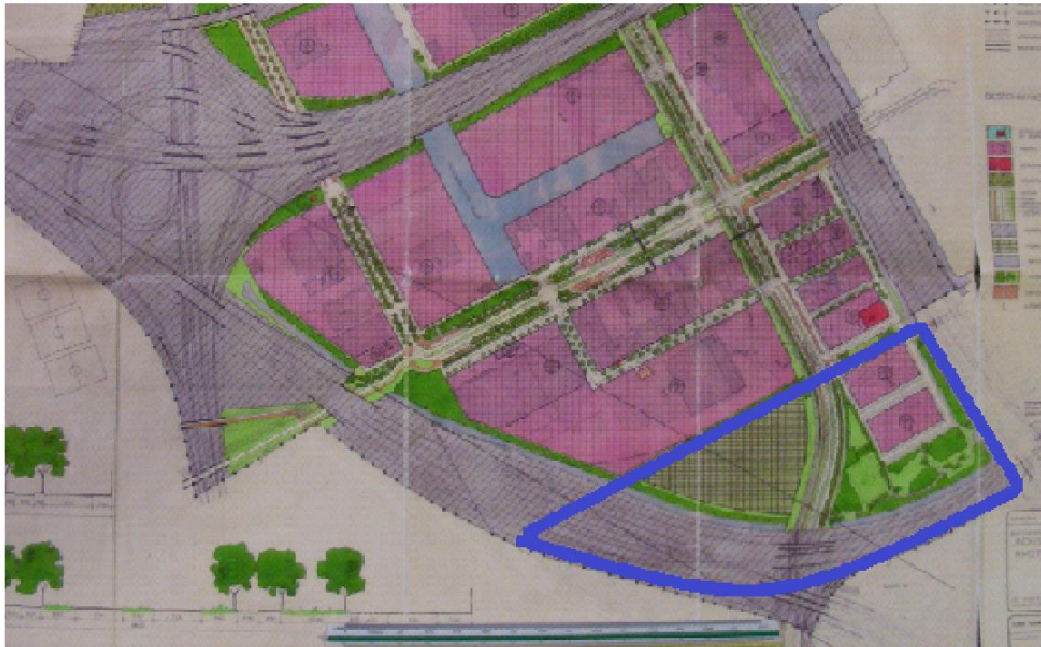
¹² zie bijvoorbeeld RvS 7 september 2005, [ECLI:NL:RVS:2005:AU2166](#)

¹³ zie bijvoorbeeld RvS 14 januari 2004, [ECLI:NL:RVS:2004:AO1639](#) en RvS 10 augustus 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BR4625](#)

¹⁴ RvS 24 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4654](#).

¹⁵ RvS 20 januari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:125](#), ro. 7.3.

voor DNK ook niet voorzien. Derhalve is de BSG-toets voor deze gronden in dit kader niet van belang. Voor de volledigheid zijn de betreffende bestemmingen onder beschreven.



Gronden met de bestemming '*Handel en industrie I*' (artikel 4 voorschriften) zijn (voor zover van belang) bestemd voor bedrijven voor handel en industrie waarop de Hinderwet (zoals gold ten tijde van ter inzage leggen ontwerp) niet van toepassing is en voor bedrijven genoemd in de "Staat van inrichtingen" onder de klassen 1, 2 en 3, met daarbij behorende bouwwerken, waaronder kantoren, laboratoria magazijnen, toonkamers, parkeergebouwen en dienstwoningen en voor open terreinen, waaronder opslag-, los-, laad-, en parkeerplaatsen alsmede goederenspoorbanen. Het bebouwingspercentage mag maximaal 100 bedragen en de maximale bouwhoogte is 12 meter. Op elk bouwperceel mogen ten hoogste twee dienstwoningen worden gebouwd.

Gronden met de bestemming '*Wegen*' (artikel 7 voorschriften) zijn bestemd voor wegen, bijbehorende bouwwerken en voorzieningen ten behoeve van openbaar vervoer. De oppervlakte van een gebouw mag niet meer bedragen dan 25m² met een maximale bouwhoogte van 4m.

Gronden met de bestemming '*Terrein ten dienste van wegverkeer*' (artikel 9 voorschriften) zijn bestemd voor weekend parkeerterrein, chauffeurshotel, restaurant en autoservicestation met bijbehorende bouwwerken waaronder een dienstwoning en open terreinen. Ten hoogste 15% van deze gronden mag worden bebouwd en de bouwhoogte mag niet meer dan 10 meter bedragen.

Gronden met de bestemming '*Groenvoorziening*' (artikel 11 voorschriften) zijn bestemd voor gazon, beplantingen, speelterrein, voet- en fietspaden en ten behoeve van het onderhoud hiervan benodigde bouwwerken niet hoger dan 4m en een maximaal oppervlak van 25 m².

De Nieuwe Kern moet dus ook wat betreft de gronden die vallen onder bestemmingsplan Industriegebied Amstel 1977 worden aangemerkt als BSG.