

Notitie

Van : Rudolf van Binsbergen
Aan : Lex Niekel
Inzake : De Dobbe, Zevenhoven
Datum : 6 april 2021

Vraagstelling

Deze notitie betreft de vraag of het perceel kadastraal bekend Zevenhoven, sectie B, nr. 2608, hierna: 'het Perceel', kan worden aangemerkt als 'bestaand stads- en dorpsgebied' (BSD) in de zin van artikel 6.10 van de Omgevingsverordening van de provincie Zuid-Holland. Als het Perceel binnen BSD valt kan, mits toereikend gemotiveerd, medewerking worden verleend aan de realisering van woningen, ook al ligt het Perceel binnen de zogeheten 20 Ke-contour.

Conclusie

Ik concludeer dat het Perceel kan worden aangemerkt als BSD.

Toelichting

Aanleiding

Het college onderzoekt de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een aan de gemeente in eigendom toebehorende strook grond, gelegen aan de Dobbe, voor woningbouw.

Het bestemmingsplan

Het ter plaatse geldende bestemmingsplan is het bestemmingsplan Kern Nieuwveen, Zevenhoven en Noordeinde. Het bestemmingsplan is vastgesteld op 15 december 2016. Het Perceel heeft de bestemming 'Verkeer - Verblijfsgebied'. Het Perceel valt tevens binnen de aanduiding 'Luchtvaartverkeerszone - 20 Ke'.

Artikel 17.1 van de planregels luidt:

'De voor 'Verkeer - Verblijfsgebied' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wegen met een functie voor verkeer en verblijf;
- b. groenvoorzieningen en langzaam verkeersroutes;
- c. parkeervoorzieningen;
- d. waterpartijen en watergangen;
- e. kunstwerken;
- f. voorzieningen van algemeen nut;

- g. waterhuishoudkundige voorzieningen;
 - h. speelterreinen;
 - i. ambulante handel;
- alsmede voor:
- j. (...);
 - k. andere voorzieningen ten dienste van de bestemming.'

Volgens artikel 17.2.1 mogen op deze gronden gebouwen worden gerealiseerd ten behoeve van voorzieningen van algemeen nut. Ter plaatse geldende de volgende bouwregels:

- a. de maximale bouwhoogte per gebouw bedraagt 3 meter;
- b. de maximale oppervlakte per gebouw bedraagt 15 m².

Op deze gronden gelden, blijkens artikel 17.2.3 van de planregels, voorts de volgende bouwregels voor bouwwerken, geen gebouwen zijnde:

- a. de maximale bouwhoogte van terreinafscheidingen bedraagt 2 meter;
- b. de maximale bouwhoogte van lichtmasten bedraagt 8 meter;
- c. de maximale bouwhoogte van beschoeiing, daaronder begrepen golfbrekers, bedraagt 1 meter, gemeten vanaf de waterlijn.
- d. de maximale bouwhoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde, bedraagt 3 meter.

Op grond van artikel 32.1 van de planregels geldt binnen de aanduiding 'Luchtvaartverkeerszone - 20 Ke' een zogeheten vrijwaringsbeleid. Binnen die bestemming zijn:

'(...) geen nieuwe geluidgevoelige gebouwen en terreinen toegestaan zoals bedoeld in de Wet geluidhinder, met uitzondering van:

- a. woningen die in het bestaand stads- en dorpsgebied liggen;
- b. nieuwe woningen buiten bestaand stads- en dorpsgebied als het betreft:
 - 1. woningbouw binnen de voormalige bebouwingscontour van de streekplannen uit 2003;
 - 2. de toevoeging van ten hoogste enkele woningen in reeds aanwezige lintbebouwing buiten bestaand stads- en dorpsgebied;
 - 3. de toevoeging van ten hoogste enkele woningen volgens het principe ruimte voor ruimte, waarbij de ruimtelijke kwaliteit wordt verbeterd door de sloop van overtollige bebouwing en kassen;
 - 4. het omzetten van bedrijfswoningen naar burgerwoningen.'

Uit het bovenstaande volgt dat het bestemmingsplan niet voorziet in de nieuwbouw van woningen op het Perceel. Hiervoor is dus een uitgebreide afwijkingsprocedure vereist, dan wel een (al dan niet uitsluitend voor het betreffende perceel vast te stellen) bestemmingsplanherziening. In beide

gevallen zal moeten worden voldaan aan het provinciale beleid.¹ Het provinciale ruimtelijk beleid is (onder meer) neergelegd in de Omgevingsverordening Zuid-Holland (hierna: ‘de Omgevingsverordening’).

Omgevingsverordening Zuid-Holland

De 20 Ke-contour, zoals neergelegd in artikel 32.1 van de planregels, is ontleend aan artikel 6.14 van de Omgevingsverordening en aan het Luchthavenindelingsbesluit 2018.²

Artikel 6.14, eerste lid, van de Omgevingsverordening luidt als volgt:

‘Voor de gronden binnen de 20 Ke-contour, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op kaart 13 in bijlage II, kan een bestemmingsplan voorzien in nieuwe woningen, uitsluitend binnen het bestaand stads- en dorpsgebied.’

Bijlage I bij de Omgevingsverordening bevat de volgende definitie van ‘bestaand stads- en dorpsgebied’:

‘bestaand stedelijk gebied als bedoeld in artikel 1.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening’

De toelichting op artikel 6.10 van de Omgevingsverordening bevat onder meer de volgende passage:

‘Uitgangspunt van de strategie voor de bebouwde ruimte is betere benutting van het bestaand stads- en dorpsgebied (BSD). Stedelijke ontwikkeling vindt daarom primair plaats binnen BSD. Niet alle vraag naar wonen en werken kan en hoeft te worden opgevangen binnen BSD. De ladder voor duurzame verstedelijking, zoals opgenomen in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) bevat het handelingskader. De provincie heeft een verwijzing naar de ladder voor duurzame verstedelijking ook opgenomen in de verordening, om het provinciaal belang bij toepassing van deze ladder te benadrukken. Dit biedt de provincie de mogelijkheid om enkele begrippen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn, te verduidelijken voor de specifieke Zuid-Hollandse situatie.
(...)

Begrip stedelijk gebied en begrip stads- en dorpsgebied

Het begrip ‘stedelijk gebied’ dat in het Bro wordt gehanteerd, betekent hetzelfde als het begrip ‘stads- en dorpsgebied’ dat in de Omgevingsvisie, het Programma ruimte en in deze verordening wordt gehanteerd. In het Bro is het begrip gedefinieerd als een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare op sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

¹ Het provinciale beleid is in het bestemmingsplan tot uitdrukking gebracht in onder meer artikel 32.1 van de planregels. Omdat bij een afwijking of herziening van het bestemmingsplan aan het provinciale beleid moet worden getoetst, zal ik niet afzonderlijk ingaan op de interpretatie van artikel 32.1 van de planregels.

² In het Lib 2018 wordt de 20 Ke-zone ‘afwegingsgebied geluid en externe veiligheid’ genoemd.

(...)

Ook nog onbebouwd gebied kan soms worden beschouwd als ‘bestaand stads- en dorpsgebied’, met name als het een terrein betreft dat grotendeels is omringd door wel bebouwd gebied. In samenhang met het omringende gebied maakt het nog onbebouwde gebied dan uit van het “bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing”. Bouwrijp gemaakt gebied wordt eveneens beschouwd als bestaand stads- en dorpsgebied, ervan uitgaande dat er dan sprake is van een onomkeerbare ruimtelijke ontwikkeling.’

De toelichting op artikel 6.14 van de Omgevingsverordening bevat onder meer de volgende passage:

‘Binnen bestaand stads- en dorpsgebied wordt woningbouw binnen de 20 Ke-contour toegestaan om te kunnen voorzien in de woningbehoefte, om transformatie van leegstaande gebouwen naar woningbouw mogelijk te maken en om woningbouw zoveel mogelijk binnen BSD te concentreren.’

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 1.1.1, onder h, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) verstaat het volgende onder ‘bestaand stedelijk gebied’:

‘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’.

Uitwerking

Uit Bijlage I bij de Omgevingsverordening en de toelichting bij de Omgevingsverordening volgt dat de provincie met de term ‘bestaand stads- en dorpsgebied’ (BSD) hetzelfde bedoelt als de wetgever met het begrip ‘bestaand stedelijk gebied’ in artikel 1.1.1, onder h, van het Bro. Door in de Omgevingsverordening een andere term anders te gebruiken en in de toelichting eigen accenten te leggen, wil de provincie ruimte creëren voor een eigen invulling. Uit de toelichting bij de Omgevingsverordening blijkt echter dat de provincie ten aanzien van woningbouw binnen de 20 Ke-contour geen specifieke provinciale invulling beoogt. Daarom kan voor de vraag wat BSD is, worden aangehaakt bij de Nota van toelichting bij het Bro en de rechtspraak van Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ‘Afdeling’) inzake de term ‘bestaand stedelijk gebied’ zoals bedoeld in artikel 1.1.1, onder h, van het Bro.

Of sprake is van bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, onder h, van het Bro, dient blijkens de rechtspraak van de Afdeling van geval tot geval te worden gezien. Medio 2017 heeft de Afdeling een overzichtsuitspraak gewezen over de ladder voor duurzame verstedelijking, waarin onder meer wordt ingegaan op de vraag welke aspecten een rol spelen bij de beantwoording van de vraag

wanneer sprake is van ‘bestaand stedelijk gebied’. Hierna zijn de relevante overwegingen uit deze overzichtsuitspraak integraal weergegeven³:

‘10.1. De beantwoording van de vraag of een plangebied als een bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro, kan worden aangemerkt, hangt volgens de Nota van toelichting (2017) af van de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het bestemmingsplan en de aard van de omgeving.

Bij de beantwoording van deze vraag dient volgens de jurisprudentie van de Afdeling te worden beoordeeld of het voorgaande bestemmingsplan binnen het gebied reeds een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakt, of het gebied op grond van het voorgaande plan kan worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur (uitspraken van 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340 (Veghel) en van 20 mei 2015, nr. ECLI:NL:RVS:2015:1581 (Papendrecht)).

10.2. Wanneer het voorgaande plan een zodanig samenstel van bebouwing mogelijk maakt, of het gebied als behorend bij zodanig bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, ziet het nieuwe plan op een gebied dat als bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, en artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is aan te merken. Daaraan doet niet af dat de bebouwing waarin het voorgaande plan voorzag ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan nog niet was gerealiseerd (uitspraak van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4654 (Lansingerland)).

Wanneer het voorgaande plan een zodanig samenstel van bebouwing niet mogelijk maakt, of het gebied niet als behorend bij zodanig bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, kunnen omstandigheden als bijvoorbeeld de situering van het plangebied aansluitend aan bebouwing en omgeving door een doorgaande weg, de aanduiding van het plangebied in de toepasselijke provinciale verordening als bestaand stedelijk gebied en de vermelding van het gebied in een structuurvisie, er in beginsel niet aan afdoen dat het plangebied niet voldoet aan de eisen die artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro stelt om als bestaand stedelijk gebied te kunnen worden aangemerkt (uitspraken van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4654 (Lansingerland) en van 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340 (Veghel)).’

Uit deze overwegingen volgt dat twee aspecten bepalend zijn:

- a) Maakt het voorheen geldende bestemmingsplan bebouwing mogelijk ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca?
- b) Kan het gebied op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan worden aangemerkt als openbare of sociaal-culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur, behorend bij wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca?

³ ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724.

Wordt één van beide vragen met ‘ja’ beantwoord, dan is sprake van ‘bestaand stedelijk gebied’ in de zin van het Bro, en daarmee ook van BSD in de zin van de Omgevingsverordening. Is het antwoord op beide vragen ‘nee’, dan is in principe géén sprake van BSD. Het geldende bestemmingsplan is in beginsel bepalend. Niet bepalend is, blijkens de aangehaalde uitspraak van de Afdeling, of het gebied in bijvoorbeeld de provinciale verordening of een structuurvisie als ‘bestaand stedelijk gebied’ is aangemerkt. Evenmin is doorslaggevend of het betreffende gebied is gesitueerd aansluitend aan bebouwing en omgeven door een doorgaande weg.

Een vrij recente uitspraak van de Afdeling bevestigt deze (strikte) lijn en laat zien dat zelfs op perceelsniveau wordt beoordeeld of sprake is van bestaand stedelijk gebied. In die uitspraak overwoog de Afdeling als volgt:⁴

“Omdat het voorgaande planologische regime ter plaatse van het relevante gedeelte van het perceel voorzag in een agrarische functie en daarbij behorende bebouwing, geen gebouwen zijnde, maakt het perceel [locatie 3] in zoverre geen deel uit van bestaand stedelijk gebied als bedoeld in artikel 1.1.1, onder h, van het Bro. Zoals in de overzichtsuitspraak is overwogen maken omstandigheden als de situering van het plangebied aansluitend aan bebouwing niet dat het plangebied kan worden aangemerkt als bestaand stedelijk gebied als bedoeld in artikel 1.1.1, onder h, van het Bro. Gezien het vorenstaande stelt [appellant sub 1] naar het oordeel van de Afdeling terecht dat het gedeelte van het perceel [locatie 3] waaraan voorheen een agrarische bestemming was toegekend buiten bestaand stedelijk gebied ligt.”

In de casus die aan de orde was in de zo-even aangehaalde uitspraak ging het om lintbebouwing langs een doorgaande weg. In het voorgaande bestemmingsplan was aan de op het perceel aanwezige bedrijfswoning woning een woonbestemming toegekend. Achter de woning bleef, op het restant van het perceel, een agrarische bestemming van kracht. Met het bestemmingsplan dat ter toetsing bij de Afdeling voorlag, werd aan het *gehele* perceel een woonbestemming toegekend. Omdat het betreffende perceelsgedeelte voorheen slechts agrarische bebouwing toeliet, was geen sprake van ‘bestaand stedelijk gebied’. Het enkele feit dat het gebied nabij bebouwing was gesitueerd, maakte dat niet anders.

Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat voor de vraag of het Perceel valt onder BSD, de situering van het Perceel nabij bestaande bebouwing niet bepalend is. Wel bepalend is dat het vigerende bestemmingsplan voor de strook aan de Dobbe reeds voorziet in stedelijke functies: wegen, groenvoorzieningen, parkeervoorzieningen, waterpartijen, kunstwerken (onder meer bruggen en tunnels, zie artikel 1.70 van de planregels) en speelterreinen, in de onmiddellijke nabijheid van een woonwijk. Ter plaatse mogen lichtmasten en terreinafscheidingen worden gebouwd. Hoewel deze voorzieningen niet direct kunnen worden aangemerkt als ‘bebouwing’, gaat het wel om stedelijk groen en infrastructuur ten

⁴ ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1116, r.o. 10.4.2.

behoefte van een stedelijke functie in de onmiddellijke nabijheid: wonen. Niet van belang is of deze voorzieningen daadwerkelijk aanwezig zijn. Bepalend is dat het vigerende bestemmingsplan deze voorzieningen nu al toelaat. Het perceel Zevenhoven B 2608 is daarom BSD.

Nu sprake is van BSD, is het verbod op de realisering van nieuwe woningen binnen de 20 Ke-contour, zoals bedoeld in artikel 6.14 van de Omgevingsverordening, in zoverre niet van toepassing. Wel moet het bestemmingsplan voorzien in een bijzondere motivering die beschrijft welke belangen met de woningbouw worden gediend en waaruit voorts blijkt hoe de raad zich rekenschap geeft van het geluid vanwege het luchtverkeer (artikel 6.14, derde lid, van de Omgevingsverordening, zie ook de Beleidsregel wonen en vliegen 20 Ke-contour Schiphol, vastgesteld door de gemeenteraad).

* * *