
NOTITIE

Van : Ben Lap

Betreft : Voorgenomen bouw van een bedrijfswoning tegen de zuidrand van Poortvliet

Opdrachtgever : Gemeente Tholen

Datum : 20 juli 2018

Aan : Mevrouw N. Tiernego



Aanleiding en doel notitie

De heer Snoei wenst aan de zuidkant van de Lageweg, tegen de rand van Poortvliet, een nieuwe bedrijfswoning te bouwen. De bouw van deze woning hangt samen met de verplaatsing van een landbouwschuur vanwege de voorgenomen aanleg van de nieuwe landbouwroute parallel aan de provinciale weg.

De provincie heeft de heer Snoei laten weten dat het bouwen van een woning op de betreffende locatie niet zal worden toegestaan en dat daarvoor moet worden gezocht worden naar een andere locatie. De afwijzing is gemotiveerd onder verwijzing naar de 'ladder voor duurzame verstedelijking' van het Rijk. Volgens de Provincie is daarin het volgende vastgelegd:

Nieuwe bebouwing moet in het bestaande stedelijk gebied komen. Alleen als daar geen ruimte beschikbaar is, mag buiten het bestaand stedelijke gebied worden gebouwd. Wat bestaand stedelijk gebied is, heeft het Rijk beschreven. Kortweg komt het er op neer dat de bestaande bestemming bepalend is. Een bestemming 'bos', 'agrarisch' of 'natuur' valt niet onder bestaand stedelijk gebied.

Rho Adviseurs is gevraagd om een reactie te geven op het standpunt van de provincie. Deze notitie bevat de gevraagde reactie.

Conclusie

Naar ons oordeel heeft er geen laddertoets te worden uitgevoerd. De bouw van een enkele woning is geen stedelijke ontwikkeling volgens de definitie van het Bro en jurisprudentie. De beoordeling of de locatie wel of niet binnen bestaand stedelijk gebied ligt, is op grond van de ladder voor duurzame verstedelijking dan ook niet nodig. Ook al is de laddertoets niet nodig, er zal moeten worden gemotiveerd dat het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en of de mogelijk gemaakte ontwikkeling voorziet in een behoefte. Als de bedrijfswoning van Snoei binnen de regionale woningmarktafspraken past, is de behoefte aangetoond. Blijft over de noodzaak van een goede ruimtelijke onderbouwing. Alternatievenonderzoek moet daar deel van uitmaken.

Toelichting/onderbouwing conclusie

Om te kunnen beoordelen of de uitleg van provincie van de ladder correct is, zal moeten worden gekeken naar de wettekst (inclusief memorie van toelichting) en naar de jurisprudentie. Er zijn de afgelopen jaren vele uitspraken door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over de ladder.

Besluit ruimtelijke ordening en 'ladder voor duurzame verstedelijking'

De 'ladder voor duurzame verstedelijking' is vastgelegd in artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Daarin staat het volgende:

De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

De bepaling bevat 2 belangrijke begrippen: *stedelijke ontwikkeling* en *bestaand stedelijk gebied*. Hierna wordt ingegaan op deze begrippen.

Stedelijke ontwikkeling

Een stedelijke ontwikkeling is in artikel 1.1.1. onder i van het Bro gedefinieerd als:

'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'

Blijkens de Nota van Toelichting (2017) worden onder "*andere stedelijke voorzieningen*" verstaan: *accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure*.

Daartoe kunnen blijkens de rechtspraak van de Afdeling onder meer behoren:

- een hotel (uitspraak van 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2838 (Tilburg)),
- een zorgvoorziening (uitspraak van 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1400 (Bronckhorst)),
- een ziekenhuis (uitspraak van 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2838 (Tilburg)),
- een long stay parkeerplaats ten behoeve van een goederenwegvervoerbedrijf (uitspraak van 2 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2143 (Gennep)),
- een recreatiepark (uitspraak van 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3931 (Medemblik)) en een mestvergistingsinstallatie met een capaciteit van maximaal 36.000 ton mest per jaar, die gedeeltelijk afkomstig is van bedrijven uit de omgeving (uitspraak van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:734 (Ede)).

De ladder behelst een motiveringseis en vraagt om explicitering van gemaakte keuzes. Uit de Nota van Toelichting (2017) blijkt dat juist als het gaat om een nieuwe stedelijke ontwikkeling die vaak ingrijpende gevolgen zal hebben voor (de wijde omgeving van) het plangebied, het noodzakelijk is dat gemeentelijke bestuursorganen nadrukkelijk stilstaan bij de vraag of er behoefte is aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling en daar in de toelichting bij het bestemmingsplan op ingaan.

Een in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling dient voldoende substantieel te zijn om als stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt (uitspraak van 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1442 (Wierden)). Kleinschalige ontwikkelingen met een beperkte ruimtelijke uitstraling worden dat niet.

Wanneer een bestemmingsplan voorziet in niet meer dan 11 woningen die gelet op hun onderlinge afstand als één woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van het Bro, kunnen worden aangemerkt, kan deze ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt. Hieronder is een jurisprudentieoverzicht opgenomen waaruit dat blijkt.

18 december 2013 201302867/1/R4	Enkele woningen vaak niet aan te merken als stedelijke ontwikkeling ex 3.1.6 Bro 7 woningen geen stedelijke voorziening (11 juni 2014, 201306888/1/R2.) 11 woningen geen stedelijke ontwikkeling (16 september 2015, 201501297)
9 april 2014 201307658/1/R4	Bouw van 14 woningen wordt als stedelijke ontwikkeling aangemerkt
22 juli 2015,	14 woningen verspreid over 4 locaties is geen nieuwe stedelijke ontwikkeling.

201405299/1/R3	
18 november 2015 201500685/1	Het wijzigingsplan maakt ten opzichte van het bestemmingsplan 11 extra woningen mogelijk in het plangebied. Het bestemmingsplan maakte ter plaatse al één woning mogelijk. Geen nieuwe stedelijke ontwikkeling.
23 december 2015 201408383/1	Gelet op de kleinschalige woningbouw (10 woningen) die het plan mogelijk maakt, is de Afdeling van oordeel dat de raad er terecht van is uitgegaan dat het plan niet voorziet in een woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Geen nieuwe stedelijke ontwikkeling.
10 februari 2016 201505424/1	Het plan voorziet in de toevoeging van 3 nieuwe woningen. Het plan maakt kleinschalige woningbouw mogelijk. Geen nieuwe stedelijke ontwikkeling.
17 februari 2016 201506639/1	Het voorgaande plan voorzag al in de bouw van een hotel met congresfunctie met eenzelfde oppervlak als in het voorliggende plan. Het bestemmingsvlak waarbinnen het hotel kan worden gerealiseerd neemt niet of nauwelijks toe en de gronden waarnaar het blok is verplaatst waren al bebouwd, zodat er in zoverre geen nieuw ruimtebeslag plaatsvindt. Geen nieuwe stedelijke ontwikkeling.
8 juni 2016 201508228/1	Eén woning is geen stedelijke ontwikkeling.
29 juni 2016 201504635/1	Provinciale verordening Zeeland en ladder Realisering van 1 individuele woning is geen nieuwe stedelijke ontwikkeling. Gelet op de toelichting bij artikel 2.1 van de Verordening ruimte kan voor de uitleg van het begrip 'woningbouwlocatie' uit de verordening aangesloten worden bij de jurisprudentie van de Afdeling over het begrip 'woningbouwlocatie', zoals opgenomen in artikel 1.1.1, lid 1, onder i, van het Bro.

Conclusie: geen stedelijke ontwikkeling

Anders dan de provincie schrijft gaat het in het Bro niet om nieuwe bebouwing maar om een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De bouw van een enkele woning en schuur is geen stedelijke ontwikkeling volgens de definitie van het Bro en jurisprudentie. Er behoeft daarom geen laddertoets te worden uitgevoerd.

Bestaand stedelijk gebied

Omdat er geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling, zouden we niet hoeven te beoordelen of de locatie wel of niet binnen bestaand stedelijk gebied ligt. Voor de volledigheid hebben we toch daarnaar gekeken.

Bestaand stedelijk gebied is in artikel 1.1.1. onder h van het Bro gedefinieerd als:

'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'

Bij een ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied is een nadrukkelijke motivering nodig, dat wil zeggen in aanvulling op de algemene vereisten van artikel 3.1.6, eerste lid, van het Bro, waarom niet in het bestaand stedelijk gebied in de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt voorzien. De beantwoording van de vraag of een plangebied als een bestaand stedelijk gebied in de zin 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.

Volgens de jurisprudentie van de Afdeling dient 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)). Als uit deze beoordeling blijkt dat het voorgaande inderdaad het geval is, ziet nieuwe plan op een gebied dat als bestaand stedelijk gebied in de zin van het Bro is aan te merken.

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 omgeven 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)).

De Afdeling beoordeelt, indien de beroepsgronden daartoe aanleiding geven en aan de hand daarvan, of deugdelijk gemotiveerd is dat niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien en of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat binnen het bestaand stedelijk gebied geen geschikte locatie beschikbaar is waar de desbetreffende stedelijke ontwikkeling zou kunnen worden gerealiseerd (uitspraak van 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3931 (Medemblik)).

De locatie waar de heer Snoei een nieuwe bedrijfswoning wil bouwen, ligt tegenover de bestaande kern en sluit aan op bebouwing aan de zuidzijde van de Lageweg. De ontwikkeling zou in zekere mate kunnen worden beschouwd als een verlenging van het bebouwingslint. Het gebied waarin de locatie ligt, is omgeven door een doorgaande weg, namelijk de provinciale weg N286. Dat zou een onderbouwing kunnen zijn dat er sprake is van een bestaand stedelijk gebied.

Echter, in het geldende bestemmingsplan Kommen gemeente Tholen heeft het gebied waarbinnen de locatie ligt, een agrarische bestemming zonder de mogelijkheid van bebouwing. Op grond daarvan lijkt er geen sprake van een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van stedelijke functies en zou kunnen worden geconcludeerd dat het gebied geen bestaand stedelijk gebied is. Er zijn uitspraken van de Afdeling waarin deze lijn wordt aangehouden:

29 april 2015, 201408996/1/R6.	Thans onbebouwd agrarisch gebied zonder bouw mogelijkheden in het geldende bestemmingsplan is geen bestaand stedelijk gebied, ook al is het in de Provinciale Verordening wel als zodanig aangewezen)
4 mei 2016 201506847/1/R2 en 201506848/1/R2.	Geen bestaand stedelijk gebied. In de voorheen geldende bestemmingsplannen heeft het - thans onbebouwde - plangebied de bestemmingen ten behoeve van groenvoorzieningen, wegen en verkeersdoeleinden alsmede agrarisch productiegebied. Bebouwing ten behoeve van bedrijvigheid, detailhandel, kantoren of horeca is niet mogelijk. Ook kan het gebied op grond van de voorheen geldende bestemmingsplannen niet worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Conclusie: waarschijnlijk geen 'bestaand stedelijk gebied', echter provincie laat begrenzing los

Hoewel de locatie ligt in gebied dat aansluit op bebouwing van de kern Poortvliet en dat is omgeven door de doorgaande provinciale weg N286, is het niet gebied niet zondermeer aan te merken als bestaand stedelijk gebied. In het provinciaal beleid wordt echter afscheid genomen van deze harde grenzen.

Artikel 3.1.6 lid 1 van het Besluit ruimtelijke ordening: behoefte moet wel worden aangetoond

Wanneer een ruimtelijke ontwikkeling niet als nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, is artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet van toepassing. Dit neemt niet weg dat aan de eisen van het eerste lid van artikel 3.1.6 van het Bro dient te worden voldaan. Bij de toets of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening zullen ook voor- en nadelen van alternatieven moeten worden betrokken.

Ook dient onder meer beoordeeld te worden of de in het plan voorziene bestemmingen passende bestemmingen zijn (uitspraak van 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2294 (Weert) en of de mogelijk gemaakte ontwikkeling voorziet in een behoefte (uitspraak van 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:943 (Ermelo)). De behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling dient met het oog op de uitvoerbaarheid van het plan te zijn onderbouwd (uitspraak van 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2471 (Weststellingwerf)). Voor de onderbouwing van de behoefte aan woningen kan gebruik worden gemaakt van provinciale, regionale en of gemeentelijke (woon-)visies en (woningbouw-)programma's (uitspraak van 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1859 (Ede)). Als de woning van Snoei binnen de regionale woningmarktafspraken past, dan is daarmee de behoefte aangetoond.