

met name vanuit handhavingsoogpunt. Zo werd in ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4175 (Oss) een hoger beroep tegen een dwangsom ter beëindiging van een caravanstalling op een agrarisch perceel afgewezen. Opmerkelijk daarin is de overweging dat er geen concreet zicht op legalisatie was, omdat belanghebbende geen aanvraag om een omgevingsvergunning had ingediend. Het had een quote kunnen zijn van de door Marten Toonder gecreëerde ambtenaar der eerste klasse Dorknoper. Zo'n aanvraag zou immers bij voorbaat geen kans maken, mede blijkens de daaropvolgende overweging dat het feit dat de situatie al langere tijd bestond, niet als een bijzondere rechtvaardigende omstandigheid kan worden aangemerkt.

Er zijn evenwel ook lichtpuntjes in de jurisprudentie. In ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2838 (Lansingerland) werd caravanstalling in buiten gebruik gestelde kassen aanvaardbaar bevonden, hoewel dit in strijd was met de provinciale omgevingsverordening. Overwogen werd dat dit geen onaanvaardbare aantasting met zich meebrengt voor de omvang en bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied. Eerder, bij tussenuitspraak van 24 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3479 was geconstateerd dat de caravanstalling al vanaf 1977 plaatsvond, welk gebruik krachtens overgangsrecht was beschermd. In een voorlopige voorziening bij ABRvS 2 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1514 (Lingewaard) werd de weigering van een omgevingsvergunning en een last onder dwangsom tegen het gebruik van een kas voor de stalling van caravans geschorst in afwachting van nader onderzoek en beleid over de herstructurering van het glastuinbouwgebied. Burgemeester en wethouders hadden al meerdere keren uitstel van de aangezegde gebruiksbeëindiging verleend. De achterliggende behoefte aan stallingsruimte voor caravans kwam hierin overigens niet expliciet aan de orde.

7. Illustratief voor de wijze waarop het stallingsprobleem kan worden opgelost is ABRvS 10 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2493 (Peel en Maas), betreffende een bestemmingsplan waarbij de agrarische bestemming werd gewijzigd in een niet-agrarische bedrijfsbestemming en een woonbestemming voor de agrarische bedrijfswoning en tevens de mogelijkheid tot het bijbouwen van overkappingen ten behoeve van de stalling van caravans. Het beroep van een buurman die sluipverkeer vreest, werd verworpen op de overweging dat het dagelijks aantal verkeersbewegingen beperkt blijft tot een kortdurende piekbelasting rondom het kampeerseizoen.

Deze oplossing past uitstekend bij het probleem van de vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen (VAB), waarover bij de behandeling in de Tweede Kamer van de LNV-begroting vragen werden gesteld en waarop bij Kamerbrief van 25 november 2020 werd geantwoord dat in algemene zin het voorkomen en tegengaan van leegstaande vrijkomende bedrijfsgebouwen een zaak van maatwerk is. Er is overleg gaande tussen de ministeries van LNV en BZK en het IPO en de VNG om te komen tot een gezamenlijk actieplan, dat onder andere aansluit bij de landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties. Omdat sedert enige tijd voor het parkeren en dus ook stallen van voertuigen btw (hoog tarief)

verschuldigd is, zou dit nog een aarzeling kunnen opleveren bij agrariërs om caravanstallingen te legaliseren, zodat ook dit een onderwerp is dat in het onderzoek moet worden betrokken.

J.W. van Zundert

## Gst. 2022/7

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 4 mei 2021, nr. 201908073/1/R3

(Mrs. G.T.J.M. Jurgens, A.J.C. de Moor-van Vugt en P.H.A. Knol)

m.nt. V.J. Rakovitch & H.P. Wiersema<sup>1</sup>

(Art. 3.1 lid 1 Wro)

ECLI:NL:RVS:2021:939

**Bestemmingsplan. Ladder voor duurzame verstedelijking. Kwalitatieve onderbouwing. Plansystematiek en planopzet. Plantoelichting. Bestaand stedelijk gebied. Bestaande wateroverlast niet oplossen noch verergeren. Voorwaardelijke verplichting. (Tubbergen)**

*In hetgeen appellanten naar voren hebben gebracht tegen het besluit van 20 april 2020, ziet de Afdeling, gelet op het vorenstaande, geen aanleiding de nadere kwalitatieve onderbouwing ontoereikend te achten. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat met de gewijzigde plantoelichting wordt voorzien in de kwalitatieve behoefte aan woningen voor starters en senioren. In dat verband is ook van belang dat een groter gedeelte van de beoogde woningen bedoeld is voor deze doelgroepen en dat in de gewijzigde planopzet ook is aangegeven welke typen woningen voor welk bedrag kunnen worden opgeleverd. Bovendien maakt de systematiek van het plan inzichtelijk waar binnen het plangebied welk type woning gerealiseerd kan worden. [...]*

*In het voorheen geldende bestemmingsplan heeft de ene helft van de gronden van het plangebied de bestemming "Bedrijf" in samenhang gezien met de functieaanduiding "tuincentrum" en de andere helft van de gronden voor het grootste deel de bestemming "Agrarisch". Dit betekent dat het voorgaande plan niet reeds in zijn geheel een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakte binnen het plangebied. Gezien de voorgaande bestemmingen kan het gebied als geheel dus ook niet worden beschouwd als bijeen bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen of infrastructuur. [...]*

*De Afdeling stelt voorop dat, anders dan appellant sub 1 en anderen en appellant sub 2 stellen, de raad met de voziene ontwikkeling niet verplicht is om maatregelen te treffen om de eventuele al bestaande wateroverlast op te lossen. Wel dient de*

<sup>1</sup> Victoria Rakovitch en Harald Wiersema zijn beiden advocaat bij Holla legal & tax in 's-Hertogenbosch.

*raad met de voorziene ontwikkeling eventueel al bestaande wateroverlast niet te verergeren.*

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend te Tubbergen,
  2. [appellant sub 2], wonend te Tubbergen,
  3. [appellanten sub 3], beiden wonend te Tubbergen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]),
  4. [appellanten sub 4], beiden wonend te Tubbergen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 4]),
- appellanten,  
en  
de raad van de gemeente Tubbergen,  
verweerder.

## Procesverloop

Bij besluit van 23 september 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Tubbergen, De Esch" vastgesteld.

[appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] hebben beroep ingesteld tegen het besluit van de raad van 23 september 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Tubbergen, De Esch".

[appellant sub 2] heeft een nader stuk ingediend.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

Naar aanleiding van de uitspraak van de voorzieningenrechter van 30 januari 2020 heeft de raad bij besluit van 20 april 2020 het bestemmingsplan "Tubbergen, De Esch" gewijzigd vastgesteld.

[appellant sub 1] en anderen hebben een nader stuk ingediend.

[appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] hebben beroep ingesteld tegen het besluit van de raad van 20 april 2020 tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan "Tubbergen, De Esch".

De raad heeft een aanvullend verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De raad heeft nogmaals een aanvullend verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 november 2020, waar zijn verschenen:

- [appellant sub 1] en anderen, bij monde van [appellant sub 1];
- [appellant sub 2];
- [appellant sub 3], bijgestaan door mr. W. Visser, rechtsbijstandverlener te Apeldoorn;
- [appellant sub 4], vertegenwoordigd door mr. W. Visser, rechtsbijstandverlener te Apeldoorn;
- de raad, vertegenwoordigd door R. Stroot en mr. drs. M.Y. Rutjes, bijgestaan door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen.

Verder is ter zitting De Esch B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

## Overwegingen

### Inleiding

1. De bestreden besluiten van 23 september 2019 en 20 april 2020 maken de bouw van 51 woningen mogelijk in een gebied dat ligt tussen de Almeloseweg, de Tubbergeresweg (N343) en de Maatweg in het westen van de gemeente Tubbergen. Het plangebied van deze besluiten bestaat nu deels uit bedrijfsbebouwing van een voormalig tuincentrum en deels uit weilanden.

2. Naar aanleiding van de uitspraak van de voorzieningenrechter van 30 januari 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Tubbergen, De Esch" bij besluit van 20 april 2020 gewijzigd vastgesteld. De Afdeling stelt vast dat deze wijziging alleen betrekking heeft op paragraaf 3.1.1 van de plandoelichting waarin is gemotiveerd dat wordt voldaan aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro). In zoverre leidt het besluit van 20 april 2020 niet tot wijzigingen in de verbeelding, de bestemmingen of de planregels van het bestemmingsplan.

Het besluit van 20 april 2020 is ingevolge artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) van rechtswege mede onderwerp van het geding. De beroepen van [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] tegen het besluit van 23 september 2019 zijn dan ook van rechtswege mede gericht tegen het besluit van 20 april 2020 (hierna tezamen en in enkelvoud: het plan "Tubbergen, De Esch").

3. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] wonen aan de Maatweg, De Klumper en de Almeloseweg en kunnen zich als omwonenden van het plangebied om verschillende redenen niet verenigen met de besluiten van 23 september 2019 en 20 april 2020.

4. Op de besluiten is de Crisis- en herstelwet van toepassing.

### Opzet van de uitspraak

5. De Afdeling zal hieronder de beroepsgronden bespreken die zijn gericht tegen het besluit van 23 september 2019 waarbij het bestemmingsplan "Tubbergen, De Esch" is vastgesteld en het besluit van 20 april 2020 waarbij het bestemmingsplan "Tubbergen, De Esch" gewijzigd is vastgesteld. Bij de bespreking van deze beroepsgronden zal als eerste worden ingegaan op het toetsingskader (overweging 6). Vervolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- ondertekening besluiten (overweging 7);
- toepassing afdeling 3.4 van de Awb (overweging 8);
- bodem (overwegingen 9-11);
- stikstof (overweging 12);
- flora- en fauna, archeologie en grondboringen (overweging 13);
- aantasting esgronden (overweging 14);
- ladder voor duurzame verstedelijking (overwegingen 15-19);
- verkeer (overwegingen 20-23);
- parkeren (overweging 24);

aannemelijk gemaakt dat het waterhuishoudingsplan zodanige gebreken of leemten in kennis bevat dat de raad deze niet aan het plan ten grondslag heeft kunnen leggen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad, gelet op het vorenstaande, in redelijkheid het plan kunnen vaststellen. Daarbij neemt de Afdeling ook in aanmerking dat de aanleg en instandhouding van de waterbergingsvoorzieningen is gewaarborgd via een voorwaardelijke verplichting in het plan. Op grond van artikel 5, lid 5.4.2, van de planregels is het gebruik van de gronden waaraan de bestemming "Wonen" is toegekend en het gebruik van bouwwerken met deze bestemming voor woondoeleinden immers slechts toegestaan als de waterbergingsvoorzieningen met inachtneming van bijlage 2 van de planregels zijn aangelegd en nadien in stand gehouden worden. Uiterlijk op het moment dat met de bouw van de eerste woning wordt gestart moeten de in bijlage 2 van de planregels met blauw aangeduide zaksloten gereed zijn en de met groen aangeduide wadi moet gereed zijn, uiterlijk voordat met de bouw van de 36ste woning wordt gestart. In bijlage 2 van de planregels staan de waterbergingsvoorzieningen uit het waterhuishoudingsplan van Tauw genoemd. In dit kader wijst de Afdeling erop dat wanneer artikel 5, lid 5.4.2, van de planregels wordt geschonden er desgewenst een verzoek om handhaving kan worden ingediend bij het college van burgemeester en wethouders. Kwesties van handhaving kunnen niet in deze procedure, maar in een handhavingprocedure aan de orde worden gesteld.

Voor zover [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] stellen dat het onduidelijk is op welke wijze de bodem wordt omgewoeld, waarom een bepaalde peilbuis binnen het plangebied nog niet is geplaatst en bij wie de verplichting tot onderhoud van de diverse voorzieningen ligt, overweegt de Afdeling dat dit uitvoeringsaspecten betreffen. De exacte wijze waarop de waterhuishouding bij de uitvoering van het bestemmingsplan wordt vormgegeven, heeft geen betrekking op het bestemmingsplan zelf, maar op de uitvoering daarvan. Uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen.

26.6 Gelet op het vorenstaande heeft de raad in redelijkheid kunnen aannemen dat de voorziene waterberging geen relevante gevolgen heeft voor het gebruik van de percelen van [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] en dat het plan geen onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat van [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] tot gevolg heeft.

Het betoog slaagt niet.

(...)

### Conclusie

31. De beroepen van [appellant sub 3] en [appellant sub 4] tegen het besluit van 23 september 2019 zijn ongegrond.

32. Gelet op hetgeen in 17.1 is overwogen, zijn de beroepen van [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] tegen het besluit van 23 september 2019 gegrond. In hetgeen [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2]

hebben aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat dit besluit wegens strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Awb dient te worden vernietigd.

33. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen van [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] tegen het besluit van 20 april 2020 ongegrond.

### Proceskosten

34. De raad dient op na te melden wijze te worden veroordeeld in de proceskosten.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen van [appellanten sub 3] en [appellanten sub 4] tegen het besluit van de raad van de gemeente Tubbergen van 23 september 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Tubbergen, De Esch" ongegrond;
- II. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] tegen het besluit van de raad van de gemeente Tubbergen van 23 september 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Tubbergen, De Esch" gegrond;
- III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Tubbergen van 23 september 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Tubbergen, De Esch";
- IV. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellanten sub 3] en [appellanten sub 4] tegen het besluit van de raad van de gemeente Tubbergen van 20 april 2020 tot het gewijzigd vaststellen van het bestemmingsplan "Tubbergen, De Esch" ongegrond;
- V. gelast dat de raad van de gemeente Tubbergen het voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:
  - a. € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) voor [appellant sub 1] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
  - b. € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) voor [appellant sub 2].

### Naschrift

1. Deze uitspraak behandelen wij vanwege de interessante overwegingen over de ladder voor duurzame verstedelijking en de waterhuishouding. Wij behandelen klassieke ruimtelijke ordeningsleerstukken over (i) de al dan niet bindende status van de plantoelichting, (ii) het oplossen van bestaande ruimtelijke problemen in de omgeving van het plan, en (iii) het gebruik van voorwaardelijke verplichtingen.

2. In deze uitspraak beoordeelt de Afdeling onder meer of de toelichting bij het bestemmingsplan de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling (voldoende)

beschrijft. In deze annotatie staan wij stil bij deze beoordeling, voor zover het gaat over de beschrijving van de 'kwalitatieve behoefte' (de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling, zie de overzichtsuitspraak ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, r.o. 9). In deze uitspraak gaat de Afdeling overigens ook in op de kwantitatieve behoefte en de vraag of sprake is van bestaand stedelijk gebied.

Die toetsing lijkt namelijk af te wijken van de wijze waarop de Afdeling normaal gesproken een plantoelichting voor dit soort projecten toetst op het aspect 'kwalitatieve behoefte'. Ook roept de bewoording van de Afdeling de vraag op hoe deze toetsing zich verhoudt tot de standaardoverweging, dat de plantoelichting 'geen juridisch bindend onderdeel' is van het bestemmingsplan (zie bijvoorbeeld ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:964, r.o. 6.1). De Afdeling overweegt in deze uitspraak namelijk: "Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat met de gewijzigde plantoelichting wordt voorzien in de kwalitatieve behoefte aan woningen voor starters en senioren." (onderstreping ondergetekend).

3. Enkele omwonenden van het plangebied stellen dat de met het plan voorziene woningen niet in een behoefte voorzien, omdat niet voor de juiste doelgroep wordt gebouwd. Zij voeren aan dat ten onrechte niet voldoende wordt voorzien in woningen voor starters en senioren, omdat vooral daar behoefte aan is. Zij verwijzen naar een passage uit het behoefteonderzoek van de raad, waarin staat dat de halfvrijstaande woningen met een gemiddelde koopprijs van € 300.000 waarin het plan voorziet, met name geschikt zijn voor de doelgroep gezinnen (doorstromers) en minder voor (jonge) starters of senioren. Ook wijzen zij erop dat het plan voorziet in kavelverkoop in plaats van woningverkoop, waardoor er geen grip meer is op de hoogte van de woningprijzen. De gemeente verplicht namelijk bij kavelverkoop dat gebruik wordt gemaakt van een aangewezen architect en aannemer, en bij deze vorm van 'winkelnering' zou het niet mogelijk zijn concurrerende prijzen voor woningbouw uit te onderhandelen. Verder stellen zij dat er geen zekerheid is dat de woningen gerealiseerd kunnen worden voor de prijzen die in de plantoelichting worden genoemd, omdat het gros van de woningen al in optie was bij potentiële kopers en het daarbij gaat om woningen uit een hogere prijsklasse. In een uitspraak over dit bestemmingsplan heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling overwogen dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd dat het plan voorziet in een kwalitatieve behoefte (ABRvS 30 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:318).

4. De Afdeling sluit hierbij aan in de bodemzaak, maar betreft daarbij ook dat de raad inmiddels het bestemmingsplan gewijzigd heeft vastgesteld en daarbij nader heeft gemotiveerd dat wordt voldaan aan de ladder. Uit de gewijzigde plantoelichting (en de gewijzigde planopzet die als bijlage 23 bij de gewijzigde plantoelichting is

gevoegd<sup>2</sup>) volgt dat kavels worden uitgegeven waarop men een woning naar keuze kan bouwen, waarvoor wel een verplichting geldt de woning door een aangewezen architect te laten ontwerpen en door een aangewezen aannemer te laten bouwen. Op de website [www.wonenindeesch.nl](http://www.wonenindeesch.nl) staan de diverse woningtypen die de aangewezen architect heeft ontworpen en die in het plangebied gerealiseerd kunnen worden met de prijzen van de betreffende woningtypen. Dit betekent volgens de plantoelichting dat de aangewezen aannemer de aangeboden woningen voor die prijs kan bouwen. Negen huurwoningen worden verhuurd vanaf € 737,14 per maand, zodat huursubsidie tot de mogelijkheden behoort. Ook wordt in overleg met de verhuurder de mogelijkheid geboden op een huurovereenkomst met recht van koop van de woning. De woningen worden ook adaptief gebouwd, zodanig dat deze levensloopbestendig uitgevoerd kunnen worden. Wat betreft de halfvrijstaande woningen gaat de gewijzigde planopzet uit van starterswoningen met een prijs vanaf € 221.600 en seniorenwoningen met een prijs vanaf € 234.100. Volgens de raad kan, gelet hierop, blijkens de plantoelichting op ruim 93% van de kavels voor halfvrijstaande woningen en rijwoningen op De Esch een woning gebouwd worden voor minder dan € 250.000. De Stec Groep heeft dat bedrag in opdracht van de raad bepaald als de maximale grens voor de doelgroep starters en senioren. Op de stelling van de omwonenden dat er geen zekerheid is dat de woningen gerealiseerd kunnen worden voor de prijzen uit de plantoelichting, antwoordt de raad dat er nog geen kavels zijn verkocht, maar dat er al wel potentiële kopers zijn die een optie hebben gekregen op de kavels. Daarnaast heeft de raad op de zitting toegelicht dat de prijzen van de woningen niet zijn geborgd in de planregels, omdat dit in het kader van een goede ruimtelijke ordening niet wenselijk is, aangezien dit zou betekenen dat de huisprijzen nooit mee kunnen stijgen of dalen met de economie. De Afdeling acht deze toelichting aannemelijk, en ziet verder geen aanleiding om de nadere kwalitatieve onderbouwing door de raad ontoereikend te achten. Hierbij neemt de Afdeling aldus in aanmerking dat met de gewijzigde plantoelichting zou worden voorzien in de kwalitatieve behoefte aan woningen voor starters en senioren, in dat verband ook dat een groter gedeelte van de beoogde woningen bedoeld is voor deze doelgroepen en dat in de gewijzigde planopzet ook is vermeld welke typen woningen voor welk bedrag kunnen worden opgeleverd.

5. De vraag die wij ons stellen is of de Afdeling bewust overweegt dat de *plantoelichting* voorziet in een behoefte, of dat hier sprake is van een verschrijving. De toetsing van de plantoelichting door de Afdeling in het kader van de behoefte is een terughoudende. De Afdeling beoordeelt of de beschrijving van de behoefte in de toelichting, dan wel in de documenten waarnaar in de toelichting ter beschrijving van deze behoefte wordt verwezen, niet zodanig gebrekkig

2 Paragraaf 3.1.1. van de plantoelichting; [https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0183.TUBBBPDEESCH-VG02/t\\_NL.IMRO.0183.TUBBBPDEESCH-VG02.html#\\_3.1\\_Rijksbeleid](https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0183.TUBBBPDEESCH-VG02/t_NL.IMRO.0183.TUBBBPDEESCH-VG02.html#_3.1_Rijksbeleid).

is of zodanige leemten in kennis of dusdanige onjuistheden vertoont dat de raad zich hierop niet heeft mogen baseren (ABRvS 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1900 (Weesp)). De Afdeling stelt voorts niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, meer in het bijzonder of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de in het plan voorziene nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte (ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:743 (Son en Breugel)).

Tegen deze achtergrond kunnen wij ons vinden in het resultaat onder de streep van deze uitspraak: de aangevulde plantoelichting maakt wat ons betreft voldoende duidelijk dat de te realiseren woningen tegemoetkomen aan de vraag naar betaalbare woningen voor starters en senioren (behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling). Het lijkt ons echter onjuist om te stellen of zelfs te suggereren dat *met de plantoelichting daarin wordt voorzien*. Immers, de planopzet zoals die voortvloeit uit de plantoelichting is niet bindend, en kan nog buiten de planologische procedure om worden gewijzigd. Zo zouden de 'aangewezen architect' of 'aangewezen aannemer' in dit project failliet kunnen gaan of anderszins uit het project kunnen stappen, en zou niet op basis van het bestemmingsplan kunnen worden afgedwongen dat opvolgers zich aan dezelfde (prijs)afspraken houden. De prijzen van de diverse woningtypen zouden ook tussentijds kunnen worden gewijzigd, zonder dat dit planologisch is geborgd (bijvoorbeeld door de toepassing van 'gouden kranen' of, realistischer, prijsopdrijvende duurzaamheidsingrepen). De raad geeft vervolgens zelf ook toe dat de prijzen van de woningen niet zijn geborgd in de planregels, omdat dit zou betekenen dat de huisprijzen nooit mee kunnen stijgen of dalen met de economie. Met andere woorden: als de economie dwingt tot hogere prijzen, dan kunnen de doelstellingen voor betaalbare woningen wel eens niet gehaald worden.

6. Kortom, het bestemmingsplan en de plantoelichting, wat ook zij van het niet-bindende karakter daarvan, borgen niet dat de te realiseren en verkopen woningen (volledig) voorzien in de behoefte. Als dat het doel was geweest, dan had dit in het bestemmingsplan zelf moeten worden geborgd. Maar dat is niet het doel van de plantoelichting, en ook niet nodig om de laddertoets te doorstaan. In het kader van de onderbouwing van de kwalitatieve behoefte ex art. 3.1.6 lid 2 Bro, voldoet deze plantoelichting aan de jurisprudentie van de Afdeling. Zeker in samenhang met de toetsing van de Afdeling van de combinatie 'kwantitatieve' en 'kwalitatieve' behoefte enerzijds (in de hier geannoteerde uitspraak concludeerde de Afdeling dat zij geen aanleiding had te twifelen aan de juistheid van de beschrijving van de kwantitatieve behoefte door de raad), en de borging in de planregels/verbeelding van een aantal wooneenheden per perceel anderzijds. Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1217 (Boxtel), waarin ook de terughoudende toetsing van kwalitatieve behoefte in combinatie

met flexibiliteit in (aantallen en) typen woningen tot uitdrukking komt en de uitspraak van de Afdeling van 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:951 (Rucphen). En wellicht nog steviger ten aanzien van het (niet) borgen dat bepaalde typen woningen worden gerealiseerd, ABRvS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3036 (Steenbergen).

Onze indruk is dat de Afdeling zich wellicht een beetje uit de tent heeft laten lokken door de stelling van omwonenden dat er onvoldoende zekerheid was dat de in de plantoelichting genoemde woningtypen daadwerkelijk zouden worden gerealiseerd. De Afdeling had, eventueel ook met verwijzing naar bijvoorbeeld de hiervoor geciteerde uitspraak m.b.t. Rucphen, met een andere woordkeuze kunnen wegblijven van de suggestie dat de gewijzigde plantoelichting enige zekerheid bood dat zou worden voorzien in de kwalitatieve behoefte aan woningen voor starters en senioren en met name dat zo een zekerheid überhaupt geëist wordt op grond van vigerende jurisprudentie. Zo'n zekerheid is niet vereist op grond van de huidige jurisprudentie.

7. Een ander vermeldenswaardig onderdeel van deze uitspraak betreft de waterhuishouding. Wij lichten hieruit drie aspecten toe: (i) bestaande wateroverlast, (ii) de waarde van een waterhuishoudingsplan, en (iii) de voorwaardelijke verplichting.

Wat betreft de bestaande wateroverlast overweegt de Afdeling dat de raad met de voorziene ontwikkeling niet verplicht is maatregelen te treffen om de eventuele al bestaande wateroverlast op te lossen. Wel dient de raad met de voorziene ontwikkeling eventueel al bestaande wateroverlast niet te verergeren. Deze overweging is in lijn met eerdere uitspraken van de Afdeling (zie ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3209; ABRvS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3020). Deze overweging is bovendien niet uitzonderlijk; wij vinden haar ook terug in uitspraken waarbij reeds bestaande parkeerproblematiek aan de orde is (ABRvS 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2873, *Gst.* 2019/11, m.nt. M.C.C. von Meijenfeldt & H.P. Wiersema, r.o. 8.2).

8. Omdat de waterhuishouding een belangrijke rol speelt bij dit bestemmingsplan is een waterhuishoudingsplan opgesteld door een deskundige. Naar aanleiding van de bedenkingen van de omwonenden ten aanzien van het waterhuishoudingsplan, zijn de gevolgen voor de waterhuishouding verder onderzocht. De raad stelt op basis van het waterhuishoudingsplan dat de voorziene ontwikkeling niet zal leiden tot (extra) wateroverlast in de directe omgeving van het plangebied, in het bijzonder de aangrenzende woningen aan de oostzijde van het plangebied. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in redelijkheid het plan kunnen vaststellen omdat het deskundigenrapport niet op inhoudelijke punten wordt bestreden, niet aannemelijk is dat het rapport geen gebreken of leemten in kennis bevat en door een appellant geen alternatieven worden aangedragen. Bovendien neemt de Afdeling ook in aanmerking dat de aanleg en instandhouding van de waterbergingsvoorzieningen is gewaarborgd via een voorwaardelijke verplichting in het plan. Dat uit een deskundigenrapport of het plan

niet volgt wie verantwoordelijk is voor het goed functioneren van de systemen en voor het onderhoud, is niet relevant. Dat zijn immers uitvoeringsaspecten: de exacte wijze waarop de waterhuishouding bij de uitvoering van het plan wordt vormgegeven heeft geen betrekking op het bestemmingsplan zelf, maar op de uitvoering daarvan. Dit ligt niet ter toetsing voor in een bestemmingsplanprocedure, maar komt aan de orde in de fase van de omgevingsvergunning(en). Dit wordt ook bevestigd in ABRvS 25 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1914.

9. Tot slot de voorwaardelijke verplichting waar de Afdeling waarde aan hecht. De voorwaardelijke verplichting in art. 5.4.2 luidt:

“Het gebruik van de gronden en bouwwerken met deze bestemming voor woondoeleinden is slechts toegestaan indien de waterbergingsvoorzieningen met inachtneming van Bijlage 2 zijn aangelegd en nadien in stand gehouden worden, met dien verstande dat uiterlijk op het moment dat met de bouw van de eerste woning wordt gestart de in Bijlage 2 met blauw aangeduide zaksloten gereed zijn en de met groen aangeduide wadi gereed is uiterlijk voordat met de bouw van de 36ste woning wordt gestart.”

Een voorwaardelijke verplichting waarborgt dat bij realisatie van een bestemming bepaalde verplichtingen worden vervuld. Het komt regelmatig voor bij ruimtelijke ontwikkelingen die leiden tot een verstening van het grondoppervlak; ter compensatie moet dan een waterberging worden aangelegd en in stand worden gehouden. Het opvallende aan deze voorwaardelijke verplichting is echter dat het in het plan is opgenomen als gebruiksregel, terwijl de tweede zinsnede in feite een bouwregel behelst. Uiterlijk op het moment dat met de bouw van de eerste woning wordt gestart moeten immers de in Bijlage 2 met blauw aangeduide zaksloten gereed zijn en moet uiterlijk voordat met de bouw van de 36ste woning wordt gestart de met groen aangeduide wadi gereed zijn. Het is jammer dat de Afdeling niet nader op deze materie ingaat, omdat deze combinatie van een gebruiks- en bouwregel niet vaak voortkomt, maar wel relevant is voor de praktijk. De vraag is immers of het in feite integreren van een bouwregel in een gebruiksregel in de praktijk tot problemen kan leiden bij het aanvragen van een omgevingsvergunning.

10. Voordat we daar nader op ingaan, eerst twee voorbeelden van voorwaardelijke verplichtingen. In de praktijk is veelal in een plan een voorwaardelijke verplichting als bouwregel (zie ABRvS 25 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1914) of als gebruiksregel (zie ABRvS 19 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:808) opgenomen. Het opnemen van een voorwaardelijke verplichting als bouwregel én als gebruiksregel is ook denkbaar, mits conform de juiste soort regel geformuleerd. Een voorbeeld van een voorwaardelijke verplichting als bouwregel vinden we terug in de recente uitspraak ABRvS 25 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1914 en een voorbeeld

van een voorwaardelijke verplichting als gebruiksregel komt aan de orde in de uitspraak ABRvS 19 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:808.

11. Maar dan nu de in de gebruiksregel geïntegreerde bouwregel. De algemene systematiek van de aanvraag omgevingsvergunning lijkt op het eerste gezicht eenvoudig: bij een aanvraag om een omgevingsvergunning bouw (art. 2.1 lid 1 onder a Wabo) toetst het bevoegd gezag aan de bouwregels van het bestemmingsplan, en bij een gewenst gebruik toetst het bevoegd gezag aan de gebruiksregels om te bezien of een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik is vereist (art. 2.1 lid 1 onder c Wabo). Als beide aanvragen op zichzelf conform het toetsingskader zijn (art. 2.10 en 2.12 Wabo), dan wordt de omgevingsvergunning verleend. Maar hoe wordt dan omgegaan met de in de gebruiksregel geïntegreerde bouwregel? Uit de rechtspraak blijkt dat bij de aanvraag om een omgevingsvergunning bouw het bevoegd gezag ook de gebruiksregels moet toetsen, zie bijvoorbeeld ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1411, r.o. 30.5. Andersom geldt echter dat bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor gebruik het bevoegd gezag niet toetst aan de bouwregels. In de uitspraak van 10 mei 2017 overweegt de Afdeling namelijk, zie ABRvS 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1226, r.o. 2.3: “Nu de bouwregel is geïntegreerd in de gebruiksregel kan aan de hand van voornoemde uitspraken worden geconcludeerd dat bij zowel een aanvraag om een omgevingsvergunning voor bouw, als voor gebruik, de in de gebruiksregel geïntegreerde bouwregel in acht moet worden genomen.”

12. Het verzet tegen het project is nog niet afgerond na deze procedure. Op het moment van schrijven hebben omwonenden bezwaar gemaakt tegen de vergunning voor het kappen van elf bomen (art. 2.10 en 2.12 Wabo). Kortom, zowel inhoudelijk als procedureel een zeer klassieke gang van zaken in het ruimtelijkeordeningsrecht. Zal de Omgevingswet hierin verandering brengen, met meer en betere dialoog? Wij wagen het te betwijfelen, maar wij hopen uiteraard op meer begrip tussen de diverse stakeholders door betere communicatie. Wij zien in het voorportaal van de Omgevingswet nu echter niet dat omgevingsdialogen en dergelijke processen het gewenste begrip kweken of procedures verminderen. Een beleidsregel voor omgevingsdialoog leidt vaak weer tot verdere juridisering en ingraven (Heeft de ontwikkelaar het dialoogbeleid van de gemeente wel goed gevolgd? Waarom is het niet verplicht om draagvlak te hebben?) Als niets wordt gedaan aan het onbegrip over en weer, en meer aan verwachttingsmanagement vanuit de gemeente over de gevolgen van inspraak en dialoog, dan zal de Omgevingswet niet veel veranderen. De woorden van de initiatiefnemer zijn in dit opzicht tekenend voor de stand van het Nederlandse ruimtelijke ordeningsrecht: “Over de bezwaarmakers heeft de manager minder lovende woorden in de reactie. ‘We betreuren het wel dat een paar pensionarissen zoveel invloed in de maatschappij hebben, zodanig

dat zij voor een grote vertraging in de voortgang van de Esch hebben gezorgd.”<sup>3</sup>

V.J. Rakovitch & H.P. Wiersema

## Gst. 2022/8

Centrale Raad van Beroep 23 september 2021, nr. 20/175 ZW (Mr. A.I. van der Kris)  
m.nt. M.H. Bakker<sup>1</sup>

(Art. 6:5 Awb)

ABkort 2021/593  
ECLI:NL:CRVB:2021:2444

**In beginsel worden geen hoge eisen aan de motivering van een bezwaarschrift gesteld. Een concrete bezwaargrond is wel noodzakelijk voor het vereiste van artikel 6:5, eerste lid, aanhef en onder d, Awb.**

*Partijen verschillen van mening over het antwoord op de vraag of appellante heeft voldaan aan het vereiste van artikel 6:5, eerste lid, aanhef en onder d, van de Awb, dat het bezwaarschrift de gronden van bezwaar bevat. Zij heeft vermeld dat “zij ten onrechte hersteld is gemeld en dat er daardoor evenmin grond is voor terugvordering.”*

*Volgens vaste rechtspraak van de Raad worden in het algemeen geen hoge eisen gesteld aan de motivering van een bezwaarschrift. Dit brengt mee, dat in de regel ook van een in het bezwaarschrift gegeven summiere motivering van het bezwaar zal kunnen worden aangenomen dat daarmee is voldaan aan het vereiste van artikel 6:5, eerste lid, aanhef en onder d, van de Awb. Dit neemt echter niet weg dat het bezwaarschrift wel, hoe summier ook verwoord, een concrete bezwaargrond dient te bevatten. Hiermee wordt een feitelijke grond bedoeld, waaronder de Raad verstaat een standpunt ten aanzien van de overwegingen van het bestreden besluit waarmee duidelijkheid wordt verschaft over het punt, dan wel de punten, waarmee de indiener van het bezwaarschrift het niet eens is. Een niet verder uitgewerkte stelling dat een besluit strijdig is met de daaraan ten grondslag gelegde wettelijke bepalingen of met een beginsel als bijvoorbeeld het zorgvuldigheidsbeginsel of het motiveringsbeginsel kan niet als concrete bezwaargrond worden aangemerkt.*

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 20 december 2019, 19/3798 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[appellante] te [woonplaats] (appellante)

<sup>3</sup> <https://www.rtvoost.nl/nieuws/1663527/Groen-licht-voor-nieuwe-wijk-De-Esch-in-Tubbergen-na-akkoord-Raad-van-State>.

<sup>1</sup> Matthijs Bakker is jurist bij de gemeente Dronten. Hij dankt de redactie van dit tijdschrift voor haar commentaar op een eerdere versie van deze annotatie.

de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv)

### Procesverloop

Namens appellante heeft mr. I. Rhodes, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het Uwv heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 25 augustus 2021 via videobellen. Namens appellante is mr. Rhodes verschenen. Het Uwv heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. W.P.F. Oosterbos.

### Overwegingen

1.1. Het Uwv heeft bij besluit van 1 maart 2019 (primair besluit 1) geweigerd aan appellante per datum ziekmelding 22 oktober 2018 een uitkering op grond van de Ziektewet (ZW) toe te kennen, omdat zij volgens het Uwv geschikt was voor haar eigen werk. Bij besluit van 15 maart 2019 (primair besluit 2) heeft het Uwv de over de periode van 23 oktober 2018 tot en met 3 maart 2019 betaalde ZW-uitkering van € 3.721,28 bruto teruggevorderd.

1.2. Op 2 april 2019 heeft appellante een bezwaarschrift ingediend, gericht tegen beide primaire besluiten. Zij heeft daarbij vermeld dat “zij ten onrechte hersteld is gemeld en dat er daardoor evenmin grond is voor terugvordering.”

1.3. Bij besluit van 24 juli 2019 (bestreden besluit) heeft het Uwv de bezwaren van appellante tegen beide primaire besluiten niet-ontvankelijk verklaard wegens het ontbreken van gemotiveerde gronden.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep van appellante tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard. De rechtbank heeft hiertoe gewezen op artikel 6:5, eerste lid, aanhef en onder d, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin is bepaald dat een bezwaarschrift de gronden van het bezwaar dient te bevatten en op artikel 6:6 van de Awb, waarin is bepaald dat wanneer hieraan niet is voldaan het bezwaar niet-ontvankelijk wordt verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een daartoe gestelde termijn. Volgens de rechtbank voldoet het bezwaarschrift niet aan het bepaalde in artikel 6:5, eerste lid, aanhef en onder d, van de Awb. Het bezwaarschrift bevat volgens de rechtbank geen concrete bezwaargronden. De rechtbank heeft hiertoe verwezen naar de uitspraak van de Raad van 24 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4418. Appellante is op dit verzuim gewezen en in de gelegenheid gesteld dit uiterlijk 3 juli 2019 te herstellen, maar heeft hieraan geen gevolg gegeven.

3.1. Appellante heeft in hoger beroep aangevoerd dat het bezwaarschrift van 2 april 2019 wel voldoet aan de vereisten van artikel 6:5, eerste lid, onder d, van de Awb. De in 1.2 aangehaalde zinsnede uit het bezwaarschrift moet volgens appellante zo worden gelezen dat zij meent medisch ongeschikt te zijn voor haar eigen arbeid en daarom recht meent te hebben op een ZW-uitkering. Terugvordering is daarom volgens haar ook niet mogelijk. Appellante