

# ECLI:NL:RVS:2024:493

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	07-02-2024
Datum publicatie	07-02-2024
Zaaknummer	202204542/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 17 mei 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Barendrecht het wijzigingsplan "Natuurgoed Ziedewij" vastgesteld. Het plan voorziet in een wijziging van het bestemmingsplan "Zuidrand" om de transformatie van een aantal agrarische percelen naar Natuurgoed Ziedewij mogelijk te maken. In paragraaf 1.1 van de plantoelichting staat hierover dat op dit natuurgoed diverse openbare en semi-openbare functies komen, waaronder een landschapstuin met bijbehorende horeca, een werkhof, zes woningen, een fietspad, zes ecolodges en een parkeerterrein voor diverse functies. Langs de Noldijk worden ook twee nieuwe woningen gerealiseerd die deel uitmaken van het gehele plan voor het natuurgoed. [appellante sub 1] woont aan de [locatie A] in Barendrecht. Haar perceel grenst aan drie zijden aan het zuidelijke deel van het plangebied. Zij heeft beroep ingesteld tegen het plan, omdat zij vreest dat dit leidt tot een aantasting van haar woon- en leefklimaat. Zij richt zich in het bijzonder tegen de aard en omvang van de horeca-activiteiten die met het plan mogelijk worden gemaakt.

Vindplaatsen [Rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl)

## Uitspraak

202204542/1/R3.

Datum uitspraak: 7 februari 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], wonend te Barendrecht,
  2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Barendrecht,
- appellanten,  
en

het college van burgemeester en wethouders van Barendrecht,  
verweerder.

#### Procesverloop

Bij besluit van 17 mei 2022 heeft het college het wijzigingsplan "Natuurgoed Ziedewij" vastgesteld.

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

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 24 november 2023, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door mr. R. van Nooijen, advocaat te Rotterdam, en [appellant sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door B. de Vries en R. van Beekom, zijn verschenen. Voorts is op de zitting NATUUR B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

#### Overwegingen

##### Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een wijzigingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het wijzigingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 21 mei 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

##### Inleiding

2. Het plan voorziet in een wijziging van het bestemmingsplan "Zuidrand", vastgesteld door de raad van de gemeente Barendrecht op 17 februari 2015 (hierna: het moederplan), om de transformatie van een aantal agrarische percelen naar Natuurgoed Ziedewij mogelijk te maken. In paragraaf 1.1 van de plantoelichting staat hierover dat op dit natuurgoed diverse openbare en semi-openbare functies komen, waaronder een landschapstuin met bijbehorende horeca, een werkhof, zes woningen, een fietspad, zes ecolodges en een parkeerterrein voor diverse functies. Langs de Noldijk worden ook twee nieuwe woningen gerealiseerd die deel uitmaken van het gehele plan voor het natuurgoed, aldus de plantoelichting.

2.1. Het college heeft het plan vastgesteld met toepassing van artikel 41.9 van de regels van het moederplan. Op grond van die bepaling kan het college de bestemming van de gronden waarvoor in het moederplan de aanduiding "Wro-zone - wijzigingsgebied 2" is opgenomen, onder voorwaarden wijzigen in de bestemmingen Wonen en Recreatie. In het moederplan gold voor deze gronden hoofdzakelijk een agrarische bestemming. In het wijzigingsplan is aan het grootste deel van de gronden de bestemming "Recreatie - Natuur" toegekend. Hier is onder meer extensieve dagrecreatie, verblijfsrecreatie voor ten hoogste 50 personen, een werkhof, een recreatiehof en een parkeerterrein toegestaan. Daarnaast zijn met het wijzigingsplan de bestemmingen "Woongebied", voor de zes polderwoningen, en "Wonen - Lintbebouwing", voor de twee dijkwoningen, toegekend.

3. [appellante sub 1] woont aan de [locatie A] in Barendrecht. Haar perceel grenst aan drie zijden aan het zuidelijke deel van het plangebied. Zij heeft beroep ingesteld tegen het plan, omdat zij vreest dat dit leidt tot een aantasting van haar woon- en leefklimaat. Zij richt zich in het bijzonder tegen de aard en omvang van de horeca-activiteiten die met het plan mogelijk worden gemaakt.

[appellant sub 2] en anderen wonen allen in de omgeving van het plangebied. Ook zij vrezen dat het plan leidt tot een aantasting van hun woon- en leefklimaat.

##### Toetsingskader

4. Met het bestaan van de wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan mag de planologische aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemming binnen het gebied waarover de wijzigingsbevoegdheid gaat in beginsel als een gegeven worden beschouwd als is voldaan aan de in het bestemmingsplan gestelde wijzigingsvoorwaarden. Dit neemt niet weg dat het bij het vaststellen van een wijzigingsplan gaat om een bevoegdheid en niet om een plicht. Het feit dat is voldaan aan de wijzigingsvoorwaarden die in een bestemmingsplan zijn opgenomen, doet niets af aan de plicht van het college van burgemeester en

wethouders om in de besluitvorming over de vaststelling van een wijzigingsplan ook na te gaan of uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, gelet op de betrokken belangen, wijziging van de oorspronkelijke bestemming gerechtvaardigd is.

5. De relevante wetsartikelen en planregels, voor zover deze niet in de uitspraak staan, zijn opgenomen in de bijlage. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Beroepsgronden [appellante sub 1]

Aard en omvang toegestane horeca

6. Aan een deel van de gronden met de bestemming "Recreatie - Natuur" is de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorzieningen" toegekend. De gronden binnen deze aanduiding zijn bestemd voor een recreatiehof. Dit volgt uit artikel 3.1, aanhef en onder e, van de planregels. In artikel 3.3.2 van de planregels is geregeld welk gebruik van de gronden binnen de aanduiding is toegestaan.

[appellante sub 1] kan zich niet verenigen met artikel 3.3.2, aanhef en onder d, van de planregels, waarin een mogelijkheid voor horeca-activiteiten is opgenomen. Zij voert hiertegen verschillende gronden aan, die hierna vanaf overweging 7 worden besproken.

6.1. Artikel 3.1, aanhef en onder e, van de planregels luidt:

"De voor Recreatie - Natuur aangewezen gronden zijn bestemd voor:

()

e. recreatiehof: uitsluitend ter plaatse van de aanduiding specifieke vorm van recreatie - voorzieningen;

()"

Artikel 3.3.2, aanhef en onder d, luidt:

"Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - voorzieningen' is onder andere het volgende gebruik toegestaan:

()

d. horeca - activiteiten van categorie 1a en 1b toegestaan zoals opgenomen in Bijlage 3, met dien verstande dat:

1. bij de onder d genoemde functie tevens een foodhal is toegestaan;
2. voor de onder d genoemde functie een maximaal brutovloeroppervlak van 250 m<sup>2</sup> geldt;
3. voor de onder d genoemde functie geldt dat het een niet zelfstandige horecafunctie betreft die afhankelijk en ten dienste is van de bestemming Recreatie - Natuur, en in de geest hiervan, en de hoofdfuncties binnen de bestemming ondersteunt zodat het de kwaliteit van de hoofdfuncties binnen de bestemming vergroot of completeert;
4. de onder d genoemde functie is alleen toegestaan als de openingstijden vallen binnen de openingstijden van de hoofdfuncties binnen de bestemming Recreatie- Natuur."

In bijlage 3 bij de planregels staat:

"Categorie 1 "lichte horeca"

Bedrijven die in beginsel alleen overdag en 's avonds behoeven te zijn geopend (vooral verstrekking van etenswaren en maaltijden) en daardoor beperkte hinder voor omwonenden veroorzaken. Binnen deze categorie worden de volgende subcategorieën onderscheiden:

1a. Aan de detailhandelsfunctie verwante horeca

- automatiek;
- broodjeszaak;
- cafetaria;
- croissanterie;
- koffiebar;
- lunchroom;
- ijssalon;

- snackbar;
- tearoom;
- traiteur.

#### 1b. Overige lichte horeca

- bistro;
- restaurant (zonder bezorg- en/of afhaalservice).

()"

- Onduidelijk wat het plan aan horeca-activiteiten mogelijk maakt

7. In de eerste plaats betoogt [appellante sub 1] dat artikel 3.3.2, aanhef en onder d, van de planregels om verschillende redenen rechtsonzeker is. Daardoor is volgens haar onduidelijk wat het plan binnen de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorzieningen" aan horeca-activiteiten mogelijk maakt.

Allereerst is volgens haar sub 2 van die bepaling onduidelijk. Op de zitting heeft het geschil tussen partijen hierover zich toegespitst op de vraag of het maximaal toegestane brutovloeroppervlak (hierna: bvo) van 250 m<sup>2</sup> in- of exclusief een terras is.

Verder is sub 3 van die bepaling volgens [appellante sub 1] rechtsonzeker, omdat niet duidelijk is wat er wordt bedoeld met de zinsneden "en in de geest hiervan" en "zodat het de kwaliteit van de hoofdfuncties binnen de bestemming vergroot of completeerd".

Tot slot is volgens haar onduidelijk of ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorzieningen" zaalverhuur is toegestaan, aangezien in paragraaf 2.2 van de plantoelichting zaalverhuur onder het kopje "Recreatiehof" wordt genoemd. Op de zitting heeft zij uitgelegd dat zij in het bijzonder vreest voor zaalverhuur voor feesten en partijen, omdat dat bij haar woning, naar haar mening, zal leiden tot overlast.

7.1. Over de mogelijkheid voor een terras overweegt de Afdeling als volgt. Het college heeft in het besluit en ook op de zitting niet inzichtelijk gemaakt of bij de vaststelling van het wijzigingsplan is uitgegaan van een mogelijkheid voor een terras naast de 250 m<sup>2</sup> bvo aan horeca-activiteiten. Als het college heeft beoogd de horeca-activiteiten inclusief terras in het plan te beperken tot 250 m<sup>2</sup> bvo, komt dit niet overeen met wat er in het plan is geregeld. In artikel 1.47 van de regels van het moederplan is namelijk een definitie opgenomen van bruto vloeroppervlak, die op grond van artikel 1.16 van het wijzigingsplan ook van toepassing is op het wijzigingsplan. Uit deze definitie volgt dat een terras niet onder het bvo valt. Omdat daarnaast de aanduiding waarbinnen horeca is toegestaan, ruimer is dan de 250 m<sup>2</sup> bvo, staat het plan er niet aan in de weg dat er naast de 250 m<sup>2</sup> bvo aan horeca-activiteiten ook nog een terras komt. Als dat echter ook de bedoeling is geweest van het college, overweegt de Afdeling dat het college niet kenbaar heeft gemotiveerd dat een terras op deze locatie in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Dat er in het kader van de vergunningverlening voor een terras een toets plaatsvindt aan de Algemene Plaatselijke Verordening Barendrecht 2020, zoals het college op de zitting heeft gesteld, maakt dit niet anders. Die toets houdt immers geen beoordeling in van de planologische aanvaardbaarheid van het terras. Op dit punt slaagt het betoog.

Over artikel 3.3.2, onder d, sub 3, van de planregels heeft het college op de zitting toegelicht dat in de kern is beoogd horeca in categorie 1a en 1b toe te staan. Volgens het college is met de voorwaarde in sub 3 geborgd dat er geen zelfstandige horeca is toegestaan, zowel in financiële als in functionele zin. De Afdeling overweegt dat in sub 3 in verschillende bewoordingen staat dat uitsluitend niet zelfstandige horeca is toegestaan. Dit komt overeen met de bedoeling van het college. Daarmee is de planregel naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk en leidt deze niet tot rechtsonzekerheid. Het betoog slaagt op dit punt niet.

Tot slot overweegt de Afdeling over de zaalverhuur dat hiervoor geen expliciete mogelijkheid is opgenomen in de planregels. Daarnaast zijn in het plan alleen horeca-activiteiten in categorie 1a en 1b toegestaan, terwijl feesten en muziek-/dansevenementen in een hogere categorie vallen. Dat betekent dat in het plan zaalverhuur voor feesten en partijen, waarvoor [appellante sub 1] vreest, niet bij recht is toegestaan. Dat in de plantoelichting zaalverhuur als mogelijkheid wordt genoemd, maakt dit niet anders. De plantoelichting is namelijk niet bindend. Er bestaat daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het plan

in zoverre rechtsonzeker is. Het betoog slaagt op dit punt niet.

De vrees van [appellante sub 1] dat zaalverhuur met toepassing van de afwijkingsbevoegdheid alsnog mogelijk wordt gemaakt, komt hierna aan de orde onder het kopje "afwijkingsbevoegdheid".

- Toegestane horeca in strijd met wijzigingsvoorwaarde

8. Daarnaast betoogt [appellante sub 1] dat het plan, voor zover het betreft de mogelijkheid voor horeca in categorie 1b, is vastgesteld in strijd met de wijzigingsvoorwaarde in het moederplan. Volgens haar is op grond van de voorwaarde in artikel 41.9, onder i, van de regels van het moederplan alleen horeca in categorie 1a toegestaan. In het moederplan wordt namelijk een theehuis genoemd, en een theehuis valt volgens bijlage 2 van de regels van dat plan onder categorie 1a van horeca-activiteiten. Ook hebben de vormen van horeca die in het wijzigingsplan zijn toegestaan, zoals een bistro, restaurant of foodhall, volgens haar een eigen aantrekkende werking. Deze staan daarom niet uitsluitend in dienst van de recreatiefunctie. Op de zitting heeft [appellante sub 1] er verder nog op gewezen dat uit de planregels volgt dat de horeca 24 uur per dag geopend kan zijn.

8.1. Artikel 41.9, aanhef en onder i, van de regels van het moederplan luidt:

"Het bevoegd gezag kan de gronden ter plaatse van de aanduiding Wro-zone - wijzigingsgebied 2 wijzigen in de bestemmingen Wonen en Recreatie met in achtneming van de volgende regels:

i. bebouwing binnen dit gebied dient beperkt te blijven tot maximaal

10 volumes met een functie die in dienst staat van de functie recreatie. Te denken valt aan een theehuis, logement en informatiecentrum."

8.2. In bijlage 2 bij de regels van het moederplan staat:

"Categorie 1 "lichte horeca"

Bedrijven die in beginsel alleen overdag en 's avonds behoeven te zijn geopend (vooral verstrekking van etenswaren en maaltijden) en daardoor beperkte hinder voor omwonenden veroorzaken. Binnen deze categorie worden de volgende subcategorieën onderscheiden:

1a. Aan de detailhandelsfunctie verwante horeca

()

- tearoom;

()

1b. Overige lichte horeca

- bistro;

- restaurant (zonder bezorg- en/of afhaalservice).

()"

8.3. Het college stelt zich op het standpunt dat is voldaan aan artikel 41.9, aanhef en onder i, van het moederplan. Weliswaar wordt in die bepaling een theehuis genoemd, maar gelet op de zinsnede "te denken valt aan", sluit deze bepaling volgens het college andere (horeca)functies niet uit. Naar aanleiding van de zienswijze is volgens het college in de planregels benadrukt dat de horeca-activiteiten ten dienste moeten staan van de hoofdfunctie. De beoogde functies, waaronder een restaurant en foodhall, zijn volgens het college ondersteunend aan de hoofdfunctie en geschikt op deze locatie.

8.4. Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit artikel 41.9, aanhef en onder i, van het moederplan, niet dat uitsluitend horeca in categorie 1a is toegestaan. Daarvoor is van belang dat in de bepaling geen categorie is opgenomen, maar alleen is bepaald dat de functie in dienst moet staan van de functie recreatie. Weliswaar wordt een tearoom genoemd, maar de Afdeling is het eens met het college dat, gelet op de zinsnede "te denken valt aan", de bepaling andere (horeca)functies niet uitsluit. Daarbij is in overeenstemming met de wijzigingsvoorwaarde in de planregels geborgd dat sprake moet zijn van niet zelfstandige horeca ten dienste van de bestemming "Recreatie - Natuur". Omdat in artikel 41.9, aanhef en onder i, van het moederplan verder geen andere eisen aan de (horeca)functie worden gesteld, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met de wijzigingsvoorwaarde. In zoverre slaagt het betoog niet.

Dat neemt echter niet weg dat de openingstijden van de horeca in artikel 3.2.2, aanhef en onder d, sub 4, van de planregels, zijn gekoppeld aan de openingstijden van de hoofdfuncties binnen de bestemming "Recreatie - Natuur". Onder deze hoofdfuncties valt op grond van artikel 3.1 van de planregels ook verblijfsrecreatie, waaronder recreatief nachtverblijf wordt verstaan. Dat heeft tot gevolg dat het plan er niet aan in de weg staat dat de horeca 24 uur per dag geopend is. De Afdeling leidt uit wat is besproken op de zitting af dat dit niet overeenkomt met de bedoeling van het college. Op dit punt slaagt het betoog.

9. Gelet op wat hiervoor is overwogen krijgt [appellante sub 1] gelijk in haar betogen over de mogelijkheid voor terrassen en de onbegrensde openingstijden van de horeca. Het plan, voor zover het betreft artikel 3.3.2, aanhef en onder d, van de planregels, is in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. De Afdeling beoordeelt hierna onder de eindconclusie van de uitspraak tot welk gevolg dit moet leiden.

Verkeer- en parkeersituatie voor het recreatiehof

10. [appellante sub 1] betoogt dat bij de berekening van de verkeers- en parkeersituatie voor het recreatiehof ten onrechte is gerekend met de kengetallen voor een plantentuin of groen- of tuincentrum. Hiermee wordt volgens haar miskend dat het recreatiehof ook zal worden gebruikt als restaurant, foodhall, detailhandel en voor overnachtingen, waarvoor zwaardere parkeernormen gelden. Daarvoor is volgens haar van belang dat de horecavoorzieningen een zelfstandige, aantrekkende werking zullen hebben. Ook is volgens haar de mogelijkheid voor een terras niet in de beoordeling betrokken.

10.1. In paragraaf 4.4 van de plantoelichting staat dat Buro DB voor het plan een verkeersonderzoek heeft uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in het rapport "Natuurgoed Ziedewij in Barendrecht. Verkeerskundige analyse" van 20 januari 2022 (hierna: het verkeersonderzoek), dat is opgenomen in bijlage 3 bij de plantoelichting.

In het verkeersonderzoek zijn de functies die het plan mogelijk maakt opgedeeld in vier hoofdfuncties. Onder hoofdfunctie 1 staat: "Recreatiehof ten behoeve van ontvangst, informatie, educatie, horeca en verblijf/overnachting. Drie gebouwen van circa 400-500 m<sup>2</sup>, totaal 1.200-1.500 m<sup>2</sup>." In paragraaf 3.1 van het verkeersonderzoek staat dat hoofdfunctie 1 is bedoeld voor de bezoekers van het natuurgoed. De beoogde onderdelen van deze functie kunnen volgens het verkeersonderzoek wat betreft verkeersaantrekkende werking worden vergeleken met een plantentuin of groen- of tuincentrum. Voor hoofdfunctie 1 is gerekend met de kencijfers van een tuincentrum van 1.500 m<sup>2</sup> bvo, zo staat in het verkeersonderzoek.

In hoofdstuk 4 van het verkeersonderzoek staat dat voor de parkeerbehoefte is uitgegaan van CROW-publicatie 381 en van "Buitengebied in de klasse "Sterk stedelijke omgeving". Volgens tabel 4.1 van het parkeeronderzoek geldt voor hoofdfunctie 1 een minimum aantal van 2,6 parkeerplaatsen en een maximaal aantal van 3,1 parkeerplaatsen per 100 m<sup>2</sup> bvo. De maximale parkeerbehoefte voor deze functie bedraagt daarmee volgens het verkeersonderzoek  $3,1 \cdot 1.500 \text{ m}^2 / 100 = 46,5$  parkeerplaatsen.

De parkeerbehoefte voor het werkhof, de ecolodges en de acht woningen zijn apart berekend. In totaal komt de parkeerbehoefte voor het recreatiehof, het werkhof en de ecolodges op 86 parkeerplaatsen. Hiervoor is in het plan een parkeerterrein gereserveerd.

10.2. In de CROW-publicatie 381 is over een tuincentrum het volgende opgenomen:

"Tuincentrum (inclusief buitenruimte)

Het betreft de middelgrote en grootschalige detailhandelsvestigingen (> 1.000 m<sup>2</sup> wvo) in (perifeer) stedelijk gebied of het buitengebied. Er worden in deze centra ook aanverwante artikelen verkocht, zoals dierartikelen, seizoensartikelen (zoals kerstversiering), accessoires en decoratiemateriaal voor in huis. De buitenruimte is verkoopruimte (voor klanten toegankelijk)."

10.3. De Afdeling oordeelt dat het college voor het bepalen van de parkeerbehoefte voor het recreatiehof redelijkerwijs de parkeerkencijfers voor een tuincentrum heeft kunnen gebruiken. Daarvoor is van belang dat uit de artikelen 16.2.4 en 16.2.5 van de planregels in combinatie met het Beeldkwaliteitsplan Natuurgoed Ziedewij in bijlage 1 bij de planregels volgt dat het natuurgoed grotendeels wordt ingericht met eco-akkers en een voedselbos. Daarnaast is op grond van artikel 3.3.2, aanhef en onder c, van de planregels binnen het recreatiehof detailhandel toegestaan in de vorm van een winkel voor de verkoop van eigen land- en streekproducten. Gelet hierop heeft het college zich naar het oordeel van de Afdeling

redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat het natuurgoed overeenkomsten vertoont met een tuincentrum. Weliswaar zijn in het plan ook horeca-activiteiten toegestaan, maar zoals eerder in deze uitspraak is overwogen, is in de planregels geborgd dat deze horeca ten dienste moet staan van de bestemming "Recreatie-Natuur". Dit geldt ook voor een eventueel terras, zodat hiervan geen eigen verkeersaantrekkende werking uitgaat. Tot slot is voor de toegestane zes volumes voor recreatief nachtverblijf de parkeerbehoefte apart berekend, zodat daarmee in de berekening van de parkeerbehoefte van het recreatiehof geen rekening hoeft te worden gehouden. Het betoog slaagt niet.

#### Extensieve dagrecreatie nabij woning

11. [appellante sub 1] is het niet eens met de mogelijkheid voor extensieve dagrecreatie op korte afstand van haar perceel. Zij betoogt dat dit leidt tot een aantasting van haar privacy en dat als gevolg van het openbare recreatiegebied ongewenste personen op haar perceel kunnen komen. De strook van 20 m met de aanduiding "natuur" biedt volgens haar onvoldoende waarborg, te minder omdat daar volgens het inrichtingsplan wandelpaden komen. Ook de stelling van het college dat het gebied in de avonden afgesloten wordt maakt dit volgens haar niet anders, want dit is niet in het plan geborgd. Omdat het college ook geen voorwaardelijke verplichting heeft opgenomen voor het verbreden van de watergang, heeft het college volgens [appellante sub 1] onvoldoende rekening gehouden met haar belangen.

11.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Volgens het college is in het plan met de aanduiding "natuur" geborgd dat geen sprake is van onevenredige aantasting van de privacy van [appellante sub 1]. Verder kunnen ongewenste personen zich ook in de huidige situatie toegang verschaffen tot het perceel van [appellante sub 1], aldus het college. Het college heeft op de zitting over de toegankelijkheid van het gebied uitgelegd dat het natuurgoed alleen bereikbaar is via het recreatiehof. Dit recreatiehof ligt in het noordelijke deel van het plangebied en kan volgens het college worden afgesloten. Het fietspad aan de westkant van het plangebied blijft wel dag en nacht toegankelijk, maar volgens het college ligt er tussen dit fietspad en het natuurgoed een sloot, waardoor toegang tot het gebied via het fietspad niet goed mogelijk is.

11.2. De gronden waaraan de bestemming "Recreatie-Natuur" is toegekend, zijn onder meer bestemd voor extensieve dagrecreatie. Dit volgt uit artikel 3.1, aanhef en onder b, van de planregels. In artikel 1.9 van de planregels is "extensieve dagrecreatie" als volgt gedefinieerd: "Recreatie met weinig dynamiek die nauwelijks druk uitoefent op de omgeving. Bijvoorbeeld wandelen, fietsen, skaten, paardrijden, vissen, zwemmen, vaarsporten en natuurobservatie."

11.3. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het college bij de vaststelling van het plan meer rekening had moeten houden met de belangen van [appellante sub 1] dan dat het heeft gedaan. De Afdeling stelt daarbij voorop dat het plan met de bestemming "Recreatie-Natuur" vanwege het openbaar toegankelijke karakter weliswaar meer publiek zal trekken, maar deze bestemming leidt op zichzelf niet tot meer (sociale) onveiligheid. Daarnaast is in het plan voor de gronden die grenzen aan het noordelijke deel van het perceel van [appellante sub 1] de aanduiding "natuur" opgenomen. De grens van deze aanduiding loopt over de hele breedte van het plangebied, en tot ongeveer 20 m ten noorden van haar perceel. Binnen deze aanduiding is extensieve dagrecreatie niet toegestaan. Dit volgt uit artikel 3.1, aanhef en onder b, en artikel 3.3.1, aanhef en onder e, van de planregels. Hierdoor zijn wandelpaden, maar ook andere vormen van extensieve dagrecreatie, op een afstand korter dan 20 m van het perceel van [appellante sub 1] niet toegestaan. Dat er op deze gronden in het inrichtingsplan een wandelpad is ingetekend, betekent niet dat er toch wandelpaden mogen komen. Er is in de planregels namelijk geen koppeling gelegd met dit inrichtingsplan, wat tot gevolg heeft dat hier bij de toepassing van de planregels geen betekenis aan toekomt. Het betoog slaagt niet.

#### Afwijkingsbevoegdheid

12. [appellante sub 1] is het niet eens met de afwijkingsbevoegdheid in artikel 3.4 van de planregels. Zij voert hierover aan dat onvoldoende duidelijk is dat de onder 1 tot en met 3 genoemde punten van deze bepaling gelden als voorwaarden voor het gebruikmaken van de afwijkingsbevoegdheid. Daarnaast kan het college met deze afwijkingsbevoegdheid volgens haar vrijwel onbeperkt het gebruik wijzigen, waardoor ook grotere planologisch relevante wijzigingen van het gebruik mogelijk worden gemaakt. Dit is volgens haar niet toegestaan. Zij verwijst in dit verband als voorbeeld naar de uitspraak van 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1955. In het bijzonder vreest zij dat met deze bepaling alsnog zaalverhuur voor feesten en partijen mogelijk wordt gemaakt.

12.1. Artikel 3.4 van de planregels luidt:

"Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 3.1 voor het toestaan van een ander gebruik dan ter plaatse is toegestaan.

1. de belangen van de eigenaren en/of gebruikers van betrokken en nabijgelegen gronden niet onevenredig worden geschaad waarbij het milieueffect van het beoogde bedrijf nadrukkelijk wordt meegewogen en waarbij de Staat van bedrijfsactiviteiten en/of de Staat van horeca-activiteiten mede betrokken wordt;
2. het straat- en bebouwingsbeeld en de verkeersveiligheidsbelangen niet onevenredig worden geschaad;
3. de afwijking voorzien wordt van een ruimtelijke motivatie."

12.2. In artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro is geregeld dat in een plan kan worden bepaald dat met inachtneming van de in het plan te geven regels bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels.

Met deze bepaling kan de bevoegdheid worden toegekend op ondergeschikte onderdelen van het plan af te wijken. Een afwijkingsregeling kan alleen gaan over planregels. Niet kan worden afgeweken van de in de verbeelding opgenomen bestemmingen. Toepassing van een afwijkingsregeling mag ook niet het effect hebben dat feitelijk de bestemming van gronden wordt gewijzigd.

12.3. De Afdeling stelt vast dat met artikel 3.4 van de planregels in algemene zin ander gebruik mogelijk wordt gemaakt dan het gebruik dat in het plan binnen de bestemming "Recreatie-Natuur" bij recht is toegestaan. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat bij toepassing van deze afwijkingsbevoegdheid alleen op ondergeschikte onderdelen van het plan kan worden afgeweken. Dit is in strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro. Bovendien is niet uitgesloten dat hierdoor gebruik wordt mogelijk gemaakt dat niet voldoet aan de wijzigingsvoorwaarden in het moederplan. Het betoogt slaagt.

12.4. Het plan, voor zover het betreft artikel 3.4 van de planregels, is vastgesteld in strijd met de wijzigingsvoorwaarden in artikel 41.9 van de regel van het moederplan, gelezen in samenhang met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro. De Afdeling beoordeelt hierna onder de eindconclusie van de uitspraak tot welk gevolg dit moet leiden.

Beroepsgronden [appellant sub 2] en anderen

Ingetrokken beroepsgronden

13. [appellant sub 2] en anderen hebben op de zitting de beroepsgronden dat de gemeenteraad in strijd met artikel 41.9, aanhef en sub s, van het moederplan niet is geconsulteerd en dat in de voorwaardelijke verplichtingen in de planregels een koppeling tussen de woningen en de natuurontwikkeling ontbreekt, ingetrokken. Ook hebben zij de beroepsgronden dat het plan niet uitvoerbaar is vanwege archeologie, de Wet natuurbescherming en de watergang, ingetrokken. Dit betekent dat de Afdeling in de uitspraak niet op deze beroepsgronden ingaat.

Toestemming provincie

14. [appellant sub 2] en anderen betogen dat niet is voldaan aan artikel 41.9, aanhef en sub t, van het moederplan, op grond waarvan de provincie voorafgaand aan de wijziging om toestemming moet worden gevraagd. Daarvoor is volgens hen van belang dat de provincie al in 2018 om een reactie is gevraagd, waardoor zij zich afvragen of het plan in de huidige vorm is beoordeeld. Daarnaast is de reactie van de provincie niet bij de stukken gevoegd. Tot slot blijkt uit de toelichting van het plan dat de provincie kan instemmen met het plan, mits de aspecten ladder, ruimtelijke kwaliteit en detailhandel worden onderbouwd. Hieraan wordt volgens [appellant sub 2] en anderen niet voldaan.

14.1. Het college stelt dat het plan in het kader van het vooroverleg is voorgelegd aan de provincie Zuid-Holland. De provincie ziet volgens het college geen strijdigheden met provinciale belangen. In dat verband wijst het college op de Nota vooroverleg in bijlage 15 bij de plantoelichting.

14.2. Artikel 41.9, aanhef en onder t, van het moederplan luidt:

Het bevoegd gezag kan de gronden ter plaatse van de aanduiding Wro-zone - wijzigingsgebied 2 wijzigen in de bestemmingen Wonen en Recreatie met in achtneming van de volgende regels:

()



t. de provincie voorafgaand aan de wijziging om goedkeuring is gevraagd op grond van de provinciale Verordening Ruimte;

()."

14.3. In de Nota vooroverleg in bijlage 15 bij de plantoelichting staat dat het ontwerpwijzigingsplan via een e-formulier is toegestuurd aan de provincie Zuid-Holland, en vervolgens op 24 november 2020 opnieuw naar de provincie is verstuurd voor nadere controle op eventuele strijdigheden met provinciale belangen. Onder het kopje 25-01-2021 staat: "Provincie Zuid-Holland heeft geen opmerkingen op het plan. Ook op basis van het aspect ruimtelijke kwaliteit is de provincie akkoord." Hieruit volgt dat het plan ook na 2018 nog aan de provincie is toegestuurd, en dat de provincie daarmee kennelijk heeft kunnen instemmen. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten om aan de juistheid hiervan te twijfelen. Het betoog slaagt niet.

M.e.r.-beoordeling

15. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt een recreatieve of toeristische voorziening als bedoeld in categorie D.10 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.), en een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie D.11.2 van die bijlage is. Gelet op het aantal verkeersbewegingen waarvan het college blijkens de plantoelichting uitgaat, zal het natuurgood volgens de eigen berekening van [appellant sub 2] en anderen meer dan 250.000 bezoekers per jaar trekken. Daarmee wordt de drempelwaarde van categorie D.10 overschreden, aldus [appellant sub 2] en anderen.

Weliswaar heeft het college een m.e.r.-beoordelingsbesluit genomen, maar de motivering van dit besluit schiet volgens [appellant sub 2] en anderen tekort. Op de zitting hebben zij hierover aangevoerd dat er ten onrechte geen alternatievenonderzoek is verricht. Ook ontbreekt een integrale beoordeling van de milieugevolgen, aldus [appellant sub 2] en anderen. Verder zijn volgens hen ten onrechte niet andere geplande ontwikkelingen bij de beoordeling betrokken, waaronder de ontwikkeling van de GTI-locatie aan de Noldijk, diverse andere mogelijke ontwikkelingen die volgens de toelichting bij het moederplan in voorbereiding of uitvoering zijn, en de mogelijke verdere uitbreiding van het natuurgood.

15.1. Nog los van de vraag of het plan voorziet in een recreatieve of toeristische voorziening als bedoeld in categorie D.10 van het Besluit m.e.r., heeft het college er naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs van mogen uitgaan dat het aantal bezoekers van het natuurgood minder dan 250.000 per jaar zal bedragen. Daarbij betreft de Afdeling de toelichting van het college dat het plan enigszins vergelijkbaar is met Biesbosch Museumeland, en dat het aantal bezoekers daarvan de afgelopen jaren ruim onder de 250.000 per jaar lag. Dat [appellant sub 2] en anderen op basis van een eigen berekening aan de hand van de verwachte verkeersgeneratie in de plantoelichting tot een bezoekersaantal van meer dan 250.000 per jaar komen, leidt niet tot het oordeel dat het college desondanks van dit veel hogere bezoekersaantal had moeten uitgaan. Dit geldt volgens het college alleen al omdat [appellant sub 2] en anderen er in hun eigen berekening geen rekening mee hebben gehouden dat de heen- en terugrit van dezelfde bezoeker als afzonderlijke verkeersbewegingen gelden. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de juistheid van dit standpunt van het college te twijfelen. Op dit punt slaagt het betoog niet.

Wel gaat het college er blijkens paragraaf 4.11 van de plantoelichting van uit dat sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie D.11.2, waarbij de drempelwaarden niet worden overschreden. [appellant sub 2] en anderen hebben dit niet bestreden en de Afdeling ziet ook geen aanknopingspunten om tot een ander oordeel te komen dan het college. Dat betekent dat artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit m.e.r. van toepassing is en een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling moet worden verricht.

15.2. In het besluit van het college van 12 januari 2021 staat dat, gezien de vormvrije m.e.r.-beoordeling, geen omvangrijke negatieve milieueffecten aan de orde zijn die een milieueffectrapportage rechtvaardigen. In het collegevoorstel wordt onder 7.1 ter onderbouwing hiervan verwezen naar paragraaf 4.11 van de plantoelichting. Hierin staat over de milieugevolgen:

"Kenmerken van het project

De omvang van het project (totaal 9 ha aan diverse functies waarbij het bebouwingsoppervlak maximaal 2600 m<sup>2</sup> beslaat, 6 ecolodges en 8 woningen), in relatie tot de drempelwaarden in lijst D is relatief klein.

## Plaats van het project

Het plangebied ligt aan de Noldijk te Barendrecht. Het plangebied ligt nabij een Natura 2000-gebied. In paragraaf 4.9 wordt onderbouwd dat er vanuit het aspect gebiedsbescherming geen belemmeringen zijn voor het plan.

Het plangebied ligt niet of nabij een Natuur Netwerk Nederland gebied. Een deel van het plangebied ligt binnen de beschermingszone van een waterkering. De dubbelbestemming van deze waterkering met bijbehorende regels blijft gelden waardoor het functioneren van deze kering niet in het geding komt.

## Conclusie

Op basis van de verrichte onderzoeken op omgevingsaspecten in dit wijzigingsplan en gezien de aard en omvang van het project, is afgewogen dat voor dit plan geen Milieueffectrapport nodig is."

15.3. Deze motivering in de plantoelichting voldoet naar het oordeel van de Afdeling niet aan de eisen die daaraan worden gesteld. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648, onder 20.4, dient het bevoegd gezag zijn standpunt dat een activiteit daadwerkelijk geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, deugdelijk te motiveren. Daarbij is een enkele verwijzing naar de verrichte sectorale onderzoeken, zoals hier in de plantoelichting onder "Conclusie" is gedaan, niet voldoende. Dit volgt ook uit de uitspraak van de Afdeling van 9 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2298, onder 9. Bij de integrale beoordeling van de mogelijke nadelige gevolgen van het project voor het milieu dient op grond van artikel 7.17, derde lid, van de Wet milieubeheer rekening te worden gehouden met de relevante criteria van bijlage III bij de Richtlijn 2011/92/EU (PbEU 2012, L 26; hierna: de m.e.r.-richtlijn). In de motivering van het m.e.r.-beoordelingsbesluit dient het bevoegd gezag ook te verwijzen naar deze relevante criteria, zo vereist het vierde lid van die bepaling. In bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn zijn de kenmerken van de projecten, de plaats van de projecten en de kenmerken van het potentiële effect als criteria genoemd. Bij het criterium kenmerken van de projecten moet onder meer de cumulatie met andere bestaande en/of goedgekeurde projecten in aanmerking worden genomen. Het college heeft aan het voorgaande niet voldaan. Op dit punt slaagt het betoog.

Over het alternatievenonderzoek overweegt de Afdeling dat de vraag of alternatieven bestaan niet relevant is bij de beoordeling of kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Zie de uitspraak van 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:744, onder 10.3. Op dit punt slaagt het betoog niet.

15.4. Voor zover [appellant sub 2] en anderen over de andere geplande ontwikkelingen in de omgeving menen dat ten onrechte een bredere visie voor het gehele gebied ontbreekt, zoals zij op de zitting hebben toegelicht, overweegt de Afdeling dat er geen wettelijke eis geldt dat een plan moet zijn gebaseerd op een integraal beleidskader voordat tot vaststelling kan worden overgegaan. Voor zover [appellant sub 2] en anderen menen dat bij de vaststelling van het plan, gelet op de ontwikkelingen in de omgeving, van onjuiste uitgangspunten is uitgegaan, hebben zij dit standpunt niet onderbouwd. Op dit punt slaagt het betoog niet.

15.5. Gelet op wat is overwogen onder 15.3 is het plan vastgesteld in strijd met artikel 7.17 van de Wet milieubeheer. De Afdeling beoordeelt hierna onder de eindconclusie van de uitspraak tot welk gevolg dit moet leiden.

## Ladder voor duurzame verstedelijking

16. [appellant sub 2] en anderen betogen dat bij de vaststelling van het plan ten onrechte niet is getoetst aan de ladder voor duurzame verstedelijking die is opgenomen in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Volgens hen maakt het plan namelijk een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk. Zij verwijzen in dat verband naar de overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724 (hierna: de overzichtsuitspraak over de Ladder voor duurzame verstedelijking).

16.1. In artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is bepaald dat de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, een beschrijving bevat 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. Bij het vaststellen van een wijzigingsplan moet artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in acht worden genomen als het wijzigingsplan voorziet in een stedelijke ontwikkeling. Zie de

overzichtsuitspraak over de Ladder voor duurzame verstedelijking, onder 7.7.

Een stedelijke ontwikkeling is in artikel 1.1.1, onder i, van het Bro omschreven als een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

16.2. Het college stelt zich op het standpunt dat het plan geen stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Volgens het college zijn de mogelijk gemaakte ontwikkelingen naar hun aard niet stedelijk en kwalificeren daarom niet als stedelijke ontwikkelingen. Daarvoor acht het college kort gezegd van belang dat hier sprake is van een uniek project dat is gericht op natuurontwikkeling met (verblijfs)recreatie. Dit vindt volgens het college per definitie plaats buiten bestaand stedelijk gebied.

16.3. De vraag die moet worden beantwoord is of college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, omdat het plan geen stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt.

In de overzichtsuitspraak over de Ladder voor duurzame verstedelijking, onder 6.3, heeft de Afdeling hierover overwogen dat een ontwikkeling voldoende substantieel moet zijn om als stedelijke ontwikkeling te worden aangemerkt. Daarvan is onder meer sprake als het gaat om een ontwikkeling met een ruimtebeslag van meer dan 500 m<sup>2</sup>. Verder heeft de Afdeling in die uitspraak onder 7 overwogen dat bij de beantwoording van de vraag of een door het plan mogelijk gemaakte stedelijke ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is, in onderlinge samenhang moet worden beoordeeld met de volgende punten. In hoeverre voorziet het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, in een functiewijziging en welk planologisch beslag op de ruimte maakt het nieuwe plan mogelijk in vergelijking met het voorgaande plan. In dit geval is verder van belang, zoals blijkt uit de overzichtsuitspraak onder 7.5, dat wanneer het voorgaande bestemmingsplan niet bij recht voorzag in de voorgenomen stedelijke ontwikkeling maar in een wijzigingsbevoegdheid voor die ontwikkeling zoals hier het geval is, deze ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling is en dient te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde eisen. Een wijzigingsbevoegdheid geeft immers slechts de mogelijkheid om de bestaande bestemming te wijzigen in een bij het moederplan in beginsel aanvaardbaar geachte bestemming.

16.4. De Afdeling volgt het college niet in het standpunt dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Naar het oordeel van de Afdeling kwalificeert het project naar aard en omvang in zijn totaliteit gezien als stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. De Afdeling overweegt daarover als volgt.

In het plan zijn op de gronden waaraan de bestemming "Wonen - Lintbebouwing" is toegekend, twee woningen toegestaan. Dit volgt uit artikel 4.2.1, onder b, van de planregels. Daarnaast zijn op de gronden waaraan de bestemming "Woongebied" is toegekend, zes woningen toegestaan. Dit volgt uit artikel 5.2.1, onder c, van de planregels. Verder zijn op de gronden waaraan de bestemming "Recreatie - Natuur" is toegekend, maximaal tien volumes toegestaan, bedoeld voor onder meer detailhandel, een horecavoorziening en zes ecolodges. Het maximaal toegestane gezamenlijke grondoppervlak van deze volumes bedraagt 2080 m<sup>2</sup>. Dit volgt uit artikel 3.2.1, aanhef en onder c, van de planregels. Dat betekent dat het plan een ruimtebeslag van meer dan 500 m<sup>2</sup> mogelijk maakt. Dat deze ontwikkelingen financieel noodzakelijk zijn voor de natuur- en recreatieontwikkeling of dienen als versterking van die functies, zoals het college stelt, betekent niet dat om die reden geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Blijkens de Nota van Toelichting (2017) worden onder "andere stedelijke voorzieningen" als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro, onder meer verstaan accommodaties voor cultuur en leisure. Zie de overzichtsuitspraak over de Ladder voor duurzame verstedelijking, onder 6.1. Daarvan is in dit geval sprake, waarbij deze ontwikkelingen, gelet op het ruimtebeslag van in totaal meer dan 500 m<sup>2</sup>, voldoende substantieel zijn om als stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt.

In het moederplan gold op het moment van vaststelling van het wijzigingsplan voor deze gronden grotendeels de bestemming "Agrarisch", zonder bouwvlak en zonder functieaanduidingen, en voor een klein deel de bestemming "Tuin". Op grond van de regels van het moederplan was op deze gronden beperkt bebouwing mogelijk. Gelet hierop voorziet het wijzigingsplan ten opzichte van het moederplan in een functiewijziging en in nieuw planologisch ruimtebeslag. Daarmee is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dat betekent dat het plan overeenkomstig artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro een beschrijving moet bevatten van de behoefte aan die ontwikkeling waarin het plan voorziet, en een

motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Hieraan is niet voldaan. De Afdeling geeft het college daarover mee dat de behoefte aan de ontwikkeling op deze locatie, anders dan het college kennelijk veronderstelt, ook kan worden ingegeven door kwalitatieve argumenten. Vergelijk de uitspraak van 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:422, onder 7.5. Het betoog slaagt.

16.5. Gelet op het voorgaande heeft het college het plan vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. De Afdeling beoordeelt hierna onder de eindconclusie van de uitspraak tot welk gevolg dit moet leiden.

Aard en omvang kostendragers

17. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat ten onrechte niet is gemotiveerd dat de ontwikkeling van de acht woningen, winkel, horecavoorziening en zes recreatieverblijven noodzakelijk is voor de realisering van de beoogde natuur- en landschapsontwikkeling. Volgens hen is dan ook in strijd met artikel 41.9, aanhef en onder n, van de regels van het moederplan het noodzakelijk aantal woningen niet onderbouwd.

Zij achten daarbij van belang dat de omvang van de economische dragers van de ontwikkeling volgens hen fors is ten opzichte van de beoogde natuur- en landschapsontwikkeling. Ook hebben de dijkwoningen volgens hen geen samenhang of verbinding met het beoogde natuurgood. Zij vermoeden dan ook dat de ontwikkeling enkel economische motieven heeft en dat de natuur- en landschapsbelangen daaraan ondergeschikt zijn.

17.1. Het college stelt dat de woningen die met het wijzigingsplan worden toegestaan, de kostendragers zijn om het natuurgood te kunnen realiseren. De initiatiefnemer heeft volgens het college een exploitatieberekening voorgelegd. Naar het oordeel van het gemeentebestuur staan de kostendragers in verhouding tot de kosten die gemaakt worden om het natuurgood duurzaam te ontwikkelen.

17.2. Artikel 41.9 van de regels van het moederplan luidt:

"Het bevoegd gezag kan de gronden ter plaatse van de aanduiding Wro-zone - wijzigingsgebied 2 wijzigen in de bestemmingen Wonen en Recreatie met in achtneming van de volgende regels:

()

c. er zijn ten hoogste 8 woningen toegestaan, waarvan 2 aan de dijk moeten worden gebouwd;

()

n. de economische uitvoerbaarheid moet gewaarborgd zijn, waarbij het noodzakelijk aantal woningen in relatie tot de exploitatie van het plan in een exploitatieplan is onderbouwd".

()"

17.3. De Afdeling stelt voorop dat uit de wijzigingsvoorwaarden in het moederplan niet volgt dat de noodzaak voor een winkel, horecavoorziening en recreatief nachtverblijf moeten worden onderbouwd. Op grond van artikel 41.9, aanhef en onder n, van de regels van het moederplan, moet echter wel het noodzakelijk aantal woningen in relatie tot de exploitatie van het plan worden onderbouwd. Op de zitting heeft het college desgevraagd bevestigd dat met deze bepaling is beoogd te voorkomen dat er meer woningen worden gebouwd dan voor de exploitatie van het plan noodzakelijk is. Dat betekent dat het college moet onderbouwen dat de woningen die met het plan mogelijk worden gemaakt, alle acht noodzakelijk zijn voor de exploitatie van het beoogde natuurgood. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college hieraan niet voldaan. Weliswaar heeft het college in bijlage 3 bij het verweerschrift een exploitatieberekening overgelegd, maar hierin zijn alleen grondtransacties opgenomen. Daaruit kan niet worden afgeleid wat de opbrengsten en de kosten van de natuurontwikkeling zijn, en dus ook niet of de acht woningen noodzakelijk zijn in relatie tot de exploitatie van het plan als bedoeld in artikel 41.9, aanhef en onder n, van de regels van het moederplan. Het betoog slaagt.

17.4. Het plan, voor zover het betreft de mogelijkheid voor realisering van acht woningen, is in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet deugdelijk gemotiveerd. De Afdeling beoordeelt hierna onder de eindconclusie van de uitspraak tot welk gevolg dit moet leiden.

Ontbreken zekerstelling natuur- en landschapsontwikkeling

18. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de natuur- en landschapsontwikkeling in het plan onvoldoende is geborgd. Volgens hen bevat het beeldkwaliteitsplan waarnaar in de voorwaardelijke verplichtingen in artikelen 16.2.4 en 16.2.5 van de planregels wordt verwezen namelijk alleen algemene aanwijzingen. Een uitgewerkt inrichtingsplan, waarin nauwkeurig en volledig is aangegeven op welke wijze het plan wordt gerealiseerd, ontbreekt. Gelet hierop zijn de voorwaardelijke verplichtingen volgens hen te onbepaald en kan hierop niet worden gehandhaafd. Dat over de realisatie van het natuurgood een anterieure overeenkomst is gesloten met de initiatiefnemer, zoals het college stelt, maakt dit volgens [appellant sub 2] en anderen niet anders. Nakoming van deze overeenkomst kan door hen namelijk niet worden afgedwongen.

18.1. Het college stelt zich op het standpunt dat met het plan voldoende geborgd is dat de beoogde natuur wordt gerealiseerd. Op de zitting heeft het college toegelicht dat het de beoogde natuurontwikkeling niet helemaal heeft willen dichttimmeren, maar dat in het beeldkwaliteitsplan is beschreven en vastgelegd wat het college belangrijk vindt.

18.2. In artikel 16.2.4 van de planregels is een koppeling gemaakt tussen het in gebruik nemen van een bouwwerk voor verblijfsrecreatie of een polderwoning en de paragraaf Eco-akker in het beeldkwaliteitsplan, zoals opgenomen in bijlage 1 bij de planregels. In artikel 16.2.5 van de planregels is een koppeling gemaakt tussen het gebruik of laten gebruiken van gronden en bouwwerken met de bestemming 'Recreatie - Natuur' en dat beeldkwaliteitsplan.

18.3. De Afdeling is het niet eens met [appellant sub 2] en anderen dat de artikelen 16.2.4 en 16.2.5 van de planregels te onbepaald zijn en hierop niet kan worden gehandhaafd omdat het beeldkwaliteitsplan onvoldoende concreet is. Weliswaar staan in het beeldkwaliteitsplan ambities en algemene beschrijvingen, maar hierin zijn ook concrete eisen opgenomen. Zo staat in de paragraaf Eco-akkers onder meer dat de velden worden gebruikt om op een ecologische manier voedsel te telen, met eco-akkers in de open delen en een voedselbos bij opgaande beplanting. Verder staat onder Beeldkwaliteitseisen onder meer dat sprake is van een afwisseling van opgaande en laagblijvende gewassen, waarbij de opzet van het coulisselandschap wordt gevolgd. Hieruit volgt naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk waaraan het plan moet voldoen. Het betoog slaagt niet.

Financieel-economische uitvoerbaarheid

19. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de economische uitvoerbaarheid van het plan onvoldoende is aangetoond. Zo ontbreekt volgens hen een (samenvatting van een) exploitatieopzet, en ontbreekt inzicht in afspraken tussen de provincie, gemeente en initiatiefnemer over eigendomstransacties, de realisatie van openbare voorzieningen, en de financiële afspraken over onder andere kostenverhaal en planschade. Ook vragen zij zich af of de gronden, die volgens hen nog in eigendom zijn bij de provincie en gemeente, wel tegen de economische waarde worden verkocht aan de initiatiefnemer en, in het verlengde daarvan, of er geen sprake is van ongeoorloofde staatsteun.

19.1. Bij een beroep tegen een wijzigingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat wijzigingsplan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot de vernietiging van het bestreden besluit als het college had moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen op voorhand niet uitvoerbaar is.

19.2. Het college stelt dat met initiatiefnemer NATUUR een anterieure overeenkomst is gesloten, waarin afspraken zijn gemaakt over het verhaal van plankosten, planschade en de aan- en verkoop van gronden. Het wettelijk verhaal van plankosten is daarmee anderszins verzekerd, aldus het college. Het college wijst in dit verband ook op de toelichting van de initiatiefnemer op de financiële uitvoerbaarheid, die is opgenomen in bijlage 3 bij het verweerschrift. Hierin staat dat er als onderdeel van de anterieure overeenkomst een door partijen onderbouwde exploitatieopzet ligt, die de haalbaarheid van de plannen voldoende aangeeft. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd geen redenen om aan te nemen dat het college desondanks had moeten inzien dat het plan om financieel-economische redenen op voorhand niet uitvoerbaar is. Op dit punt slaagt het betoog niet.

19.3. Voor zover [appellant sub 2] en anderen menen dat mogelijk sprake is van ongeoorloofde staatsteun, overweegt de Afdeling dat [appellant sub 2] en anderen geen concurrenten zijn, en ook niet onderworpen zijn aan een heffing die integrerend deel uitmaakt van een steunmaatregel die in strijd is met de Europese regels over staatsteun. Hun belang is als omwonenden enkel gelegen in de bescherming

van hun woon- en leefklimaat. Gelet hierop strekken de Europese regels over staatssteun naar het oordeel van de Afdeling niet tot bescherming van de belangen van [appellant sub 2] en anderen. Zie de uitspraak van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 11.4. Artikel 8:69a van de Awb staat er dan ook aan in de weg dat het bestreden besluit als gevolg van dit betoog wordt vernietigd. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking hiervan.

#### Eindconclusie

20. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen gegrond.

21. Vanwege het aantal en de aard van de geconstateerde gebreken ziet de Afdeling geen aanleiding om toepassing te geven aan artikel 8:51a van de Awb, de zogenoemde bestuurlijke lus. De Afdeling zal daarom hierna het besluit tot vaststelling van het wijzigingsplan vernietigen.

22. De Afdeling ziet aanleiding het college op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening.

#### Proceskosten

23. Het college moet de proceskosten vergoeden.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Barendrecht van 17 mei 2022 tot vaststelling van het wijzigingsplan "Natuurgoed Ziedewij";

III. draagt het college van burgemeester en wethouders van Barendrecht op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening;

IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Barendrecht tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

a. 1.750,00 aan [appellante sub 1], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, en

b. 1.750,00 aan [appellant sub 2] en anderen, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn verplichting heeft voldaan;

V. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Barendrecht aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. 184,00 aan [appellante sub 1], en

b. 184,00 aan [appellant sub 2] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn verplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. G.O. van Veldhuizen en mr. J.F. de Groot, leden van de meervoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J. Buskermolen, griffier.

w.g. Knol

voorzitter

w.g. Buskermolen

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 februari 2024

#### BIJLAGE

Bestemmingsplan "Zuidrand" (het moederplan)

#### Artikel 1.47 - Bruto vloeroppervlak en Bedrijfsvloeroppervlak (BVO)

De bruto vloeroppervlakte van een ruimte of van een groep van ruimten is de oppervlakte, gemeten op vloerniveau langs de buiten omtrek van de opgaande scheidingsconstructies die de desbetreffende ruimte of groep van ruimten omhullen. De bruto vloeroppervlakte van een overdekt gebouw gebonden buitenruimte, die niet of slechts gedeeltelijk omsloten is en daarom geen vaste buiten begrenzing heeft, is gelijk aan de verticale projectie van het overdekkende bouwdeel, ongeacht de vloerconstructie of wijze van verharding. Zie ook NEN 2580.

#### Artikel 41.9

Het bevoegd gezag kan de gronden ter plaatse van de aanduiding Wro-zone - wijzigingsgebied 2 wijzigen in de bestemmingen Wonen en Recreatie met in achtneming van de volgende regels:

()

c. er zijn ten hoogste 8 woningen toegestaan, waarvan 2 aan de dijk moeten worden gebouwd;

()

i. bebouwing binnen dit gebied dient beperkt te blijven tot maximaal 10 volumes met een functie die in dienst staat van de functie recreatie. Te denken valt aan een theehuis, logement en informatiecentrum;

j. de volumes hebben een maximum totaal grondoppervlakte van 2.600 m<sup>2</sup>, elk volume krijgt een maximaal grondoppervlak van 400 m<sup>2</sup> en bestaat maximaal uit 1 bouwlaag;

()

n. de economische uitvoerbaarheid moet gewaarborgd zijn, waarbij het noodzakelijk aantal woningen in relatie tot de exploitatie van het plan in een exploitatieplan is onderbouwd;

o. voldaan moet zijn aan de vereisten inzake de Flora- en faunawet, Wet geluidhinder, Wet luchtkwaliteit en archeologie en een vormvrije m.e.r.-beoordeling;

()

t. de provincie voorafgaand aan de wijziging om goedkeuring is gevraagd op grond van de provinciale Verordening Ruimte;

()

Bestemmingsplan "Natuurgoed Ziedewij" (het wijzigingsplan)

#### Artikel 1.16 - overige begripsbepalingen

Voor het overige blijven de begripsbepalingen behorende bij artikel 1 van het bestemmingsplan Zuidrand op dit plan, voor zover relevant, van toepassing, waarbij geldt dat indien de begrippen van het onderhavige wijzigingsplan strijdig zijn met de begrippen van het bestemmingsplan Zuidrand, de begrippen van het onderhavige wijzigingsplan gelden boven de betreffende begrippen waarmee sprake is van strijdigheid.

#### Artikel 3.1

De voor 'Recreatie - Natuur' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. de ontwikkeling en behoud van natuurwaarden;

b. extensieve dagrecreatie, met dien verstande dat ter plaatse van de aanduiding 'natuur' extensieve dagrecreatie niet is toegestaan;

c. verblijfsrecreatie; uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - logement', met dien verstande dat recreatief nachtverblijf door ten hoogste 50 personen zijn toegestaan;

d. werkhof; uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - werkhof';

e. recreatiehof; uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - voorzieningen';

f. parkeren; uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'parkeerterrein';

()

met daaraan ondergeschikt:

().

Artikel 3.3.1, aanhef en onder e

Tot een gebruik strijdig met deze bestemming wordt in ieder geval verstaan:

()

e. het gebruiken van gronden voor extensieve dagrecreatie ter plaatse van de aanduiding natuur.

Artikel 3.3.2, aanhef en onder c

Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - voorzieningen' is onder andere het volgende gebruik toegestaan:

()

detailhandel in de vorm van een winkel voor de verkoop van eigen land en streekproducten;

().

Artikel 4.2.1, onder b

()

b. het maximum aantal woningen bedraagt 2;

()

Artikel 5.2.1, aanhef en onder c

()

c. het maximum aantal woningen bedraagt 6;

()

Artikel 16.2.4

Het in gebruik nemen van een bouwwerk voor verblijfsrecreatie of een polderwoning is in overeenstemming met het bestemmingsplan wanneer tenminste 27.525m<sup>2</sup> van de gronden ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - voorwaardelijke verplichting - natuurontwikkeling' zijn ingericht met natuur, conform de paragraaf Eco-akker in het beeldkwaliteitsplan, zoals toegevoegd als Bijlage 1.

Artikel 16.2.5

Het gebruik of laten gebruiken van gronden en bouwwerken met de bestemming 'Recreatie - Natuur', is slechts toegestaan indien de benodigde landschappelijke inpassing van de gronden wordt gerealiseerd:

a. overeenkomstig het beeldkwaliteitsplan, zoals toegevoegd als Bijlage 1;

b. binnen 2 jaar nadat de omgevingsvergunning voor bouwen is verleend;

c. de landschappelijke inpassing duurzaam in stand wordt gehouden.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 3:46

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Artikel 8:69a

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c

Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels:

()

c. bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels;



().

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 1.1.1

1. In dit besluit en de hierop rustende bepalingen wordt verstaan onder:

()

h. bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid,

1.1. detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur;

i. stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen;

().

Artikel 3.1.6, tweede lid

()

2. 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.

Bijlage III behorende bij Richtlijn 2011/92/EU (PbEU 2012, L 26)

()

1. Kenmerken van de projecten

De kenmerken van de projecten moeten in aanmerking worden genomen, en met name:

a) de omvang van het project;

b) de cumulatie met andere bestaande en/of goedgekeurde projecten;

()

2. Plaats van de projecten

()

3. Kenmerken van het potentiële effect

()

Wet milieubeheer, zoals luidde tot 1 januari 2024

Artikel 7.2

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen:

a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;

b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

().

Artikel 7.17

1. Behoudens in het geval dat toepassing is gegeven aan artikel 7.16, vijfde lid, neemt het bevoegd gezag uiterlijk zes weken na de datum van ontvangst een beslissing omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

()

3. Het bevoegd gezag neemt zijn beslissing op grond van de informatie, bedoeld in artikel 7.16, tweede en vierde lid, en houdt bij zijn beslissing rekening met:

a. voor zover relevant de resultaten van eerder uitgevoerde controles of andere beoordelingen van gevolgen voor het milieu;

b. de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn.

4. In de motivering van zijn beslissing verwijst het bevoegd gezag in ieder geval:

a. naar de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn.

b. indien is beslist dat er geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt, naar de kenmerken en maatregelen, bedoeld in 7.16, vierde lid, die aan deze beslissing ten grondslag hebben gelegen of mede ten grondslag hebben gelegen en, met het oog daarop, op welk moment de maatregelen gerealiseerd dienen te zijn.

()

Besluit milieueffectrapportage

Artikel 2, vijfde lid

()

5. Voor zover in de bijlage, onderdeel C, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport in zodanige gevallen. Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt:

a. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 en 7.20a van de wet in zodanige gevallen, en

b. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid, en 7.20a van de wet in overige gevallen, uitgezonderd de gevallen, bedoeld in de categorieën D 49.1, D 49.2 en D 49.3 van de bijlage bij dit besluit.

()

Bijlage behorend bij het Besluit milieueffectrapportage

D 10	De aanleg, wijziging of uitbreiding van: a. skihellingen, skiliften, kabelspoorwegen en bijbehorende voorzieningen; b. jachthavens. c. vakantie dorpen en hotelcomplexen buiten stedelijke zones met bijbehorende voorzieningen, d. permanente kampeer- en caravanterreinen of e. themaparken.	In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op: 1°. 250.000 bezoekers of meer per jaar, (...).	De structuurvisie, bedoeld in de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening, en de plannen, bedoeld in de artikelen 3.1, eerste lid, 3.6, eerste lid, onderdelen a en b, van die wet, (...)	De vaststelling van het inrichtingsplan, bedoeld in artikel 17 van de Wet inrichting landelijk gebied dan wel een plan bedoeld in artikel 18 van de Reconstructiewet concentratiegebieden dan wel bij het ontbreken daarvan het plan bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wet ruimtelijke ordening dan wel bij het ontbreken daarvan van het plan, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van die wet.
D 11.2	De aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen.	In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op: 1°. een oppervlakte van 100 hectare of meer, 2°. een aaneengesloten gebied en 2000 of meer woningen omvat, of 3°. een bedrijfsvloeroppervlakte van 200.000 m <sup>2</sup> of meer.	De structuurvisie, bedoeld in de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening, en het plan, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van die wet.	De vaststelling van het plan, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wet ruimtelijke ordening dan wel bij het ontbreken daarvan van het plan, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van die wet.