

**Uitspraak 201607297/1/R1**

Datum van uitspraak: woensdag 12 juli 2017

Tegen: het college van gedeputeerde staten van Flevoland

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Flevoland

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:1887**

201607297/1/R1.

Datum uitspraak: 12 juli 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. het college van burgemeester en wethouders en de raad van de gemeente Dronten, gevestigd te Dronten, (hierna tezamen in enkelvoud: de raad),
2. Zuiderzee op Zuid B.V., gevestigd te Enter, gemeente Wierden, en anderen, appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Flevoland (hierna: het college),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 14 juli 2016 heeft het college besloten de raad van de gemeente Dronten een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) ertoe strekkende dat de volgende onderdelen geen deel blijven uitmaken van het bestemmingsplan "Zuiderzee op Zuid (8065)", zoals dat door de raad bij besluit van 30 juni 2016 is vastgesteld:

- artikel 3, lid 3.1, onder c, sub 1, van de planregels, wat betreft de zinsneden "en permanente" en ", met dien verstande dat permanente bewoning uitsluitend is toegestaan, indien op het terrein 314 parkeerplaatsen aanwezig zijn";
- artikel 3, lid 3.2.2, van de planregels, wat betreft de zinsnede "en permanente";
- artikel 3, lid 3.4, onder e, van de planregels, wat betreft de zinsnede ", indien binnen de bestemming "Recreatie - Jachthaven" minder dan 314 parkeerplaatsen aanwezig zijn".

Tegen dit besluit hebben de raad en Zuiderzee op Zuid en anderen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 mei 2017, waar de raad, vertegenwoordigd door mr. M.A.A. Soppe, advocaat te Almelo, en A.W. Pallandt-van der Vegte, Zuiderzee op Zuid en anderen,

vertegenwoordigd door mr. P.C.M. Heinen, advocaat te Arnhem, en het college, vertegenwoordigd door J. van der Perk, A.G. Vuuregge en A.A.G.E. Wolf-Visseren, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan ziet op het appartementencomplex Zuiderzee op Zuid. Het complex ligt in het buitengebied aan het Veluwemeer, op een landtong in een jachthaven. Het complex ligt ook nabij een verblijfsrecreatieterrein en een woongebied. Het complex bestaat uit 157 luxe appartementen en penthouses.

Het bestemmingsplan maakt permanente bewoning van het appartementencomplex mogelijk. Het voorheen geldende bestemmingsplan maakte uitsluitend recreatief gebruik van de appartementen mogelijk. Er is weinig vraag naar dergelijke recreatieve appartementen, zodat het complex vijf jaar na de oplevering nog voor ongeveer 40% leeg staat. De leegstand vermindert volgens de raad de vitaliteit van het gebied. Om de leegstand te verminderen en verpaupering te voorkomen heeft de raad tevens permanente bewoning van het appartementencomplex mogelijk willen maken.

2. Het college heeft de reactieve aanwijzing gegeven, omdat volgens hem het toestaan van permanente bewoning in het appartementencomplex in strijd is met het provinciale beleid zoals neergelegd in het "Omgevingsplan Flevoland 2006-2015" (hierna: het Omgevingsplan).

Toetsingskader

3. Het college heeft de bevoegdheid een reactieve aanwijzing te geven die het ter bescherming van provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk acht. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het college in redelijkheid van de noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing heeft kunnen uitgaan. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van die gronden of het bestreden besluit anderszins in overeenstemming is met het recht.

Beroepsgronden

4. De raad en Zuiderzee op Zuid en anderen betogen dat de reactieve aanwijzing ten onrechte is gegeven, omdat deze is gebaseerd op provinciaal beleid. Volgens hen moet een reactieve aanwijzing worden gebaseerd op een provinciale verordening of provinciale belangen waarvoor algemene regels in voorbereiding zijn. Zij voeren daartoe aan dat het college er bewust voor heeft gekozen het provinciale beleid over de permanente bewoning van recreatiewoningen niet in een verordening op te nemen. Zij vinden steun voor hun betoog in de geschiedenis van de totstandkoming van de Wro (Kamerstukken I, 2007/08, 30938, C, p. 2 en p. 19) en wijzen met name op de volgende passage in de Memorie van Antwoord waarin de betrokken minister aan het woord is: "Ik vind dus ook dat de vangnetbevoegdheid van de reactieve aanwijzing niet de functie kan vervullen van een permanent inzetbaar handavingsinstrument voor het naleven van bestuurlijke afspraken of afdwingen van beleidsopvattingen. Seriële aanwending van de reactieve aanwijzing voor borging van bestuurlijke afspraken of beleid of beleidsregels, vastgelegd in nota's of visies past niet in het stelsel van de Wro." Het provinciale beleid vormt volgens hen dan ook onvoldoende grond voor een reactieve aanwijzing.

De raad en Zuiderzee op Zuid en anderen betogen voorts dat geen noodzaak bestaat voor het geven van een reactieve aanwijzing, omdat het plan aansluit bij het provinciale beleid. Voorts heeft de raad rekening met het provinciale beleid gehouden, maar er van kunnen afwijken. Daartoe voeren zij aan dat het provinciale beleid ertoe leidt dat de structurele leegstand van het appartementencomplex niet opgelost kan worden. De vraag naar recreatieve appartementen in het prijssegment van het appartementencomplex is geheel opgedroogd.

4.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het bevoegd is een reactieve aanwijzing te geven die gebaseerd is op provinciaal beleid. Het verwijst daarvoor naar de geschiedenis van de totstandkoming van de Wro, waarin in de Nota naar aanleiding van het verslag staat: "Hoe steviger de structuurvisie op dat punt, des te lichter de additionele motiveringsverplichting kan zijn bij de inzet van een bevoegdheid." (Kamerstukken II, 2004/05, 28916, nr. 12, p. 19). Het stelt voorts dat er tot de vaststelling van het bestemmingsplan sprake was van beleidscongruentie met de gemeente Dronten en de andere Flevolandse gemeenten, zodat het college het opstellen van algemene regels op dit punt niet nodig acht. Ter zitting heeft het college toegelicht dat het het niet mogelijk acht om het beleid op dit punt om te zetten in algemene regels, omdat daarmee de afwijkingsmogelijkheden waarin het beleid voorziet zouden vervallen.

4.2. Artikel 3.8, zesde lid, van de Wro luidt: "Indien aan de in het vierde lid bedoelde voorwaarden is voldaan kunnen gedeputeerde staten [...], onverminderd andere aan hen toekomende bevoegdheden, binnen de in dat lid genoemde termijn met betrekking tot het desbetreffende onderdeel van het vastgestelde bestemmingsplan aan de gemeenteraad een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, [...] geven, ertoe strekkende dat dat onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan zoals het is vastgesteld."

Artikel 4.2, eerste lid, luidt: "Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen gedeputeerde staten aan de gemeenteraad een aanwijzing geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan."

4.3. Het Omgevingsplan is een structuurvisie in de zin van artikel 2.2, eerste lid, van de Wro.

4.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 29 juni 2011 ([ECLI:NL:RVS:2011:BQ9621](#)) heeft het college met recht het standpunt ingenomen dat de bevoegdheid een reactieve aanwijzing te geven niet beperkt is tot de gevallen waarin provinciale algemene regels zijn vastgesteld dan wel in ontwerp aanwezig zijn. Ook in andere gevallen kan een provinciaal ruimtelijk relevant belang het geven van een reactieve aanwijzing noodzakelijk maken.

Wat betreft het betoog van de raad dat de geschiedenis van de totstandkoming van de Wro zich tegen een dergelijk oordeel verzet, overweegt de Afdeling als volgt. De door de raad aangehaalde passage uit de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Wro staat niet op zichzelf, maar dient in samenhang met de daarop volgende passages gelezen te worden. Na de door de raad en Zuiderzee op Zuid en anderen aangehaalde passage uit de Memorie van Antwoord staat: "Waar provinciale of nationale belangen in het geding zijn, geeft de wet bevoegdheden aan de provincies of het Rijk om die belangen te kunnen borgen. Maken zij gebruik van deze bevoegdheden dan zullen gemeenten hun beleid daarop moeten aanpassen. Maken zij geen gebruik van die bevoegdheden dan zijn gemeenten in principe vrij om hun beleid naar eigen inzicht vorm te geven. In uitzonderingsgevallen kunnen de provincies of het Rijk reactief optreden. Hiervoor zullen zij wel een sterke motivering kunnen overleggen." Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wro valt niet af te leiden dat een reactieve aanwijzing alleen kan worden gegeven op grond van provinciale algemene regels. Zo staat in het door het college aangehaalde Nota naar aanleiding van het verslag, waarin de betrokken staatssecretaris aan het woord is: "De verwachting van de leden van de GroenLinks-fractie dat structuurvisies in de praktijk zullen dienen als onderbouwing van interventies door Rijk en provincies, wordt door mij gedeeld. Op de vraag van deze leden, hoe wordt gewaarborgd dat de interventies van Rijk en provincies op een goede manier worden onderbouwd, kan het volgende worden geantwoord.

Zoals hierboven reeds is gesteld, heb ik besloten aan de wensen van uw Kamer tegemoet te komen door bij nota van wijziging de structuurvisie verplicht te stellen. Naar ik aanneem is daarmee een belangrijk deel van de zorg weggenomen die in de inbreng van deze leden op dit punt is besloten. Het ligt, zoals ik reeds opmerkte, in de lijn der verwachting dat in de structuurvisies niet alleen de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen worden geconcretiseerd, maar dat zij ook aangeven hoe op het vaststellend

overheidsniveau de beoogde ruimtelijke ontwikkeling daadwerkelijk wordt geëffectueerd. Dit neemt niet weg dat elk overheidsbesluit moet zijn voorzien van een goede motivering. Hoe steviger de structuurvisie op dat punt, des te lichter de additionele motiveringsverplichting kan zijn bij de inzet van een bevoegdheid."

De Afdeling is van oordeel dat de met artikel 3.8, zesde lid, van de Wro gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid, gegeven bevoegdheid tot het geven van een reactieve aanwijzing niet uitsluit dat aan de toepassing ervan een provinciale structuurvisie ten grondslag wordt gelegd. De geschiedenis van de totstandkoming van de Wro noopt niet tot een andere uitleg van deze bepalingen.

4.5. In het Omgevingsplan staat in paragraaf 4.1, over de stedelijke ontwikkeling, dat het provinciale bundelingsbeleid is gebaseerd op een aantal algemene principes, waaronder dat permanente bewoning van recreatiewoningen in het buitengebied wordt uitgesloten. Voorts staat in paragraaf 7.3.1, over de doorwerking van het Omgevingsplan, dat de provincie voor haar ruimtelijke beleid een aantal essentiële elementen van beleid heeft geformuleerd. De essentiële elementen worden van wezenlijke betekenis geacht voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het gebied, voor het karakter van het Omgevingsplan en vanwege het bestuurlijke belang dat eraan wordt toegekend. Gelet op het belang dat aan de essentiële elementen wordt gehecht, zal de provincie niet lichtvaardig instemmen met ontwikkelingen die hier niet mee in overeenstemming zijn. Het accent van eventuele provinciale bemoeienis op het vlak van de ruimtelijke ordening ligt bij deze essentiële elementen, aldus het Omgevingsplan. In paragraaf 7.3.4, over de essentiële elementen, staat als vierde essentiële element dat permanente bewoning van recreatiewoningen in het buitengebied in principe wordt uitgesloten. Over de afwijkingmogelijkheden staat in het Omgevingsplan dat in het verleden reeds is gebleken dat het in incidentele gevallen gewenst kan zijn toch medewerking te verlenen aan ontwikkelingen die niet geheel binnen het Omgevingsplan passen. De gemeente kan een bestemmingsplan opstellen voor een ontwikkeling die niet (geheel) binnen het Omgevingsplan past. Het college is bevoegd om af te zien van corrigerend optreden, waarbij het de meningen van provinciale staten over een voornemen daartoe betreft, aldus het Omgevingsplan. Afwijking is onder meer mogelijk door toepassing van het zogeheten experimentenkader.

4.5.1. Het betoog van de raad en Zuiderzee op Zuid en anderen dat het toestaan van permanente bewoning van het appartementencomplex aansluit bij het Omgevingsplan, is onvoldoende om aan te nemen dat dit daarmee niet in strijd is. Het college heeft ter zitting toegelicht dat met de zinsnede "in principe" in het vierde essentiële element wordt bedoeld dat alleen op grond van het experimentenkader afwijking mogelijk is. De Afdeling overweegt dat deze uitleg van de zinsnede "in principe" niet onredelijk is. Het Omgevingsplan is wat het verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen betreft zeer concreet, zodat de toepassing van het betreffende beleid nauwelijks beoordelingsruimte laat. Daarbij betreft de Afdeling dat in het besluit van het college staat dat de raad op 7 juni 2013 heeft verzocht om toepassing van het experimentenkader, maar dat het college dat niet van toepassing achtte omdat sprake moet zijn van een kwaliteitsimpuls en dat die niet werd gezien.

4.6. Voorts betogen de raad en Zuiderzee op Zuid en anderen dat geen noodzaak bestaat voor het geven van de reactieve aanwijzing. Zij voeren daartoe aan dat het toestaan van permanente bewoning van het appartementencomplex in dit geval tot een goede ruimtelijke ordening leidt. De raad en Zuiderzee op Zuid en anderen vrezen dat het gebied met voorzieningen als een jachthaven en horeca vanwege de grote leegstand zal verpauperen. Een groot deel van de appartementen is niet verkocht en de vraag naar recreatieve appartementen in het hoge marktsegment en met een oppervlakte van 110 m² tot 170 m² is geheel verdwenen. Aanleiding daarvoor is volgens de raad en Zuiderzee op Zuid en anderen dat de financieringsmogelijkheden van recreatiewoningen als gevolg van de vastgoedcrisis beperkt zijn. Zuiderzee op Zuid en anderen hebben toegelicht dat zij in 2007 eigenaar zijn geworden van de grond en aan het eind van 2007 hebben besloten met de bouw te starten. Door de opzet van het bouwplan was het niet mogelijk de bouw te faseren. Ook is het in geval van recreatiewoningen niet gebruikelijk deze voorafgaand aan de bouw al te verkopen. Zuiderzee op Zuid en anderen hebben getracht het gebruik van het appartementencomplex te stimuleren door appartementen via een verhuurorganisatie te verhuren en

de verkoop te stimuleren door de prijzen te verlagen en door de appartementen op de Duitse markt aan te bieden. Het verkleinen van de appartementen is volgens hen niet goed mogelijk door de bouwkundige opzet van het gebouw en de omstandigheid dat de leegstaande appartementen over het gebouw verspreid liggen. De raad en Zuiderzee op Zuid en anderen wijzen er voorts op dat het appartementencomplex in een bijzondere situatie verkeert, die vrijwel uniek is in de regio. Het betreft een complex van hoogwaardige architectuur en beeldkwaliteit, dat buitendijks aan het water ligt in een landelijke omgeving. Uit het rapport "Marktonderbouwing Zuiderzee op Zuid (Dronten)" van 26 augustus 2014 door Companen (hierna: de marktonderbouwing) volgt dat er geen vergelijkbare projecten in de omgeving zijn. De raad heeft voorts in zijn afweging betrokken dat het appartementencomplex reeds is gerealiseerd.

4.6.1. Het college heeft uiteengezet dat het van zijn bevoegdheid gebruik maakt om precedentwerking tegen te gaan, om te voorkomen dat andere ondernemers met recreatieparken hun recreatiewoningen te koop gaan aanbieden voor reguliere bewoning. Wat de behoefte aan woningen betreft wijst het college erop dat het mogelijk is dat buiten de provincie in de behoefte aan de woningen wordt voorzien. Ook stelt het dat de economie weer lijkt aan te trekken, wat een toenemende vraag aan recreatieappartementen tot gevolg kan hebben. Voorts wijst het college erop dat de overheid er niet is om een ondernemersrisico af te dekken. Het appartementencomplex werd op 25 juni 2010 geopend en op 6 juli 2010 heeft Zuiderzee op Zuid om het toestaan van permanente bewoning gevraagd. Omdat de economische crisis toen al gaande was wekt dit de suggestie van onkundig ondernemerschap, aldus het college.

4.6.2. De Afdeling overweegt dat gelet op de unieke situatie van het appartementencomplex onvoldoende grond bestaat voor de vrees voor precedentwerking. Daarbij komt dat indien elders recreatiewoningen door eigenaren als reguliere woning verkocht zouden worden, handhavend opgetreden kan worden uit hoofde van het voor die recreatiewoningen geldende bestemmingsplan. Evenmin is aannemelijk gemaakt dat de raad niet heeft kunnen uitgaan van hetgeen in de marktonderbouwing staat over de behoefte aan appartementen. De door het college ter zitting geponeerde stelling dat in de omgeving vergelijkbare projecten aanwezig zijn, is niet gestaafd en kan daarom niet aan de marktonderbouwing afdoen. Dat geldt tevens voor de ter zitting aangevoerde stelling dat het appartementencomplex geherstructureerd kan worden, nu het college, mede in het licht van hetgeen Zuiderzee op Zuid en anderen over het opdelen in kleinere appartementen hebben aangevoerd, niet heeft geconcretiseerd wat het daarmee overigens bedoelt. Voorts heeft Zuiderzee op Zuid hetgeen het college aanvoert omtrent de keuze om het appartementencomplex te bouwen weerlegd. Het college miskent verder dat het appartementencomplex reeds is gebouwd en dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening rekening moet houden met de negatieve gevolgen van leegstand voor de directe omgeving. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat provinciale belangen het geven van een reactieve aanwijzing met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

De beroepen zijn gegrond.

Conclusie en proceskosten

5. In hetgeen de raad en Zuiderzee op Zuid en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3.8, zesde lid, van de Wro gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid. De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

6. Het college dient ten aanzien van de raad en Zuiderzee op Zuid en anderen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Flevoland van 14 juli 2016 om de raad van de gemeente Dronten een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Flevoland tot vergoeding van bij college van burgemeester en wethouders en de raad van de gemeente Dronten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 990,00 (zegge: negenhonderdnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Flevoland tot vergoeding van bij Zuiderzee op Zuid B.V. en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1033,31 (zegge: duizenddrieëndertig euro en eenendertig cent), waarvan € 990,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Flevoland het voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

- € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) voor college van burgemeester en wethouders en de raad van de gemeente Dronten, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) voor Zuiderzee op Zuid B.V. en anderen, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. M.G.J. Parkins-de Vin, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y. Verhage, griffier.

w.g. Parkins-de Vin
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 12 juli 2017

655.