

Jurisprudentiebespreking

TvAR 2022/8084

Raad van State
17 november 2021

ECLI:NL:RVS:2021:2599

Met noot van mr. D. Korsse

Ruimtelijke ordening

(mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. P.H.A. Knol, leden)

Provinciale omgevingsverordening. Reactieve aanwijzing. Gebrekkige motivering.

[Wet ruimtelijke ordening, art. 3.1 lid 1, art. 3.8 lid 6, art.4.1 lid 1; Algemene wet bestuursrecht, art. 6:7, art. 6:19, art. 3:2, art. 3:46]

Bij uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak, van 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1020, heeft de Afdeling het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland opgedragen om binnen 26 weken na de verzending van de tussenuitspraak het daarin geconstateerde gebrek in het besluit van het college van 10 juli 2018, waarbij een aanwijzing is gegeven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, te herstellen. In de tussenuitspraak is onder 12.2, 24.1, 32.1 en 39.2 overwogen dat het college in de reactieve aanwijzing niet per perceel inzichtelijk heeft gemaakt waarom omzetting van de bestaande bedrijfswoningen in burger- dan wel platelandswoningen leidt tot een onevenredige aantasting van de omvang en bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied en derhalve wel of niet buiten de reactieve aanwijzing konden worden gehouden.

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Hoek van Holland, gemeente Rotterdam,
2. [appellant sub 2], wonend te Hoek van Holland, gemeente Rotterdam,
3. [appellant sub 3], wonend te Hoek van Holland, gemeente Rotterdam,
4. [appellant sub 4], wonend te Hoek van Holland, gemeente Rotterdam,
5. [appellant sub 5], wonend te Hoek van Holland, gemeente Rotterdam,
6. [appellant sub 6], wonend te Hoek van Holland, gemeente Rotterdam,
7. [appellant sub 7A], thans zijn rechtsopvolger

[appellant sub 7B], wonend te Hoek van Holland, gemeente Rotterdam,

8. [appellant sub 8], wonend te Hoek van Holland, gemeente Rotterdam,

9. [appellant sub 9], wonend te Hoek van Holland, gemeente Rotterdam,

10. [appellant sub 10], wonend te Hoek van Holland, gemeente Rotterdam,

11. [appellant sub 11], wonend te Hoek van Holland, gemeente Rotterdam,

12. de raad van de gemeente Rotterdam,

13. [appellant sub 13], wonend te Hoek van Holland, gemeente Rotterdam,

14. [appellant sub 14], wonend te Hoek van Holland, gemeente Rotterdam,

15. [appellant sub 15], wonend te Hoek van Holland, gemeente Rotterdam, appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, verweerder.

Procesverloop

Bij uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak, van 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1020 (hierna: tussenuitspraak), heeft de Afdeling het college opgedragen om binnen 26 weken na de verzending van de tussenuitspraak het daarin geconstateerde gebrek in het besluit van het college van 10 juli 2018, waarbij een aanwijzing is gegeven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft het college bij besluit van 29 september 2020 de reactieve aanwijzing gewijzigd vastgesteld (hierna: herstelbesluit).

Alle partijen en LTO Noord Glaskracht, thans haar rechtsopvolger Glastuinbouw Nederland, als derdebelanghebbende, zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over de wijze waarop het gebrek is hersteld naar voren te brengen.

Van deze gelegenheid hebben [appellant sub 1], [appellant sub 10], Glastuinbouw Nederland, [appellant sub 13], de raad, [appellant sub 3], [appellant sub 7B], [appellant sub 2], [appellant sub 9], [appellant sub 5], [appellant sub 11] en [appellant sub 8] gebruik gemaakt.

[appellant sub 15] heeft tegen het herstelbesluit beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De raad, het college, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 7B], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 11] en [appellant sub 15] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak wederom ter zitting behandeld op 29 april 2021, waar alle partijen zijn verschenen of zich hebben doen vertegenwoordigen. Ook het college heeft zich doen vertegenwoordigen door J.P.J. Kreeft, bijgestaan door mr. S.T.J. Olierook, advocaat te Den Haag.

Voorts is ter zitting Glastuinbouw Nederland, vertegenwoordigd door ing. L.W.M. Claessen, als partij gehoord.

Overwegingen

De tussenuitspraak

1. In de tussenuitspraak is onder 12.2, 24.1, 32.1 en 39.2 overwogen dat het college in de reactieve aanwijzing niet per perceel inzichtelijk heeft gemaakt waarom omzetting van de bestaande bedrijfswoningen in burger- dan wel plattelandswoningen leidt tot een onevenredige aantasting van de omvang en bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied en derhalve wel of niet buiten de reactieve aanwijzing konden worden gehouden. De raad heeft blijkens de toelichting op het bestemmingsplan onderzocht of de omzetting van de voormalige agrarische bedrijfswoningen naar een burger- dan wel plattelandswoning, de omliggende bedrijven niet in hun bedrijfsvoering schaadt en daarmee het glastuinbouwgebied niet aantast en verder of ter plaatse van de woningen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. De raad heeft daarbij in aanmerking genomen dat de woningen staan in de bestaande bebouwingsstroken met bedrijfswoningen en dat deze bebouwingsstroken liggen aan de bestaande wegenstructuren, watergangen of aan de rand van het glastuinbouwgebied. De reactieve aanwijzing heeft ook betrekking op de woningen aan de [locatie 1] en de [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 4]. Het college heeft niet inzichtelijk gemaakt waarom deze woningen aan de Dirk van den Burgweg en de Haakweg niet buiten de reactieve aanwijzing konden worden gehouden in tegenstelling tot andere woningen aan deze wegen.

De Afdeling heeft hierin aanleiding gezien voor het oordeel dat de reactieve aanwijzing onvoldoende deugdelijk en draagkrachtig is gemotiveerd en niet met de te betrachten zorgvuldigheid tot stand is gekomen.

2. De Afdeling heeft het college opgedragen om dit gebrek te herstellen. Daarbij heeft de Afdeling overwogen dat het college alsnog, per perceel waarop de reactieve aanwijzing betrekking heeft, nader dient te motiveren of sprake is van een onevenredige aantasting van de omvang en bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied, dan wel het besluit tot het geven van de reactieve aanwijzing voor dat perceel in te trekken. Daarbij diende het college de door [appellant sub 3], [appellant sub 7B], [appellant sub 4], [appellant sub 2], [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 6], [appellant sub 5], [appellant sub 11] en [appellant sub 8] in hun beroepschriften vermelde bijzondere omstandigheden te betrekken.

Het besluit van 10 juli 2018

3. Gelet op hetgeen is overwogen in de tussenuitspraak zijn de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7B], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11], de raad, [appellant sub 13] en [ap-

pellant sub 14] tegen het besluit van het college van 10 juli 2018 gegrond, zodat dit besluit wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dient te worden vernietigd. Het herstelbesluit

4. Het college heeft bij besluit van 29 september 2020 de reactieve aanwijzing gewijzigd vastgesteld. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft het college de reactieve aanwijzing nader gemotiveerd en vervolgens ingetrokken voor zover het betreft de percelen [locatie 1], [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 4] en [locatie 5].

5. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb luidt: "Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

6. De Afdeling stelt vast dat het herstelbesluit een besluit tot wijziging van het oorspronkelijke bestreden besluit is en dat het ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb onderdeel van dit geding is.

7. De beroepen van [appellant sub 6] en [appellant sub 4] waren uitsluitend gericht tegen de reactieve aanwijzing voor zover die zag op hun percelen aan de [locatie 2] onderscheidenlijk [locatie 1]. Nu de reactieve aanwijzing voor deze percelen is ingetrokken, is geheel tegemoet gekomen aan de beroepen van [appellant sub 6] en [appellant sub 4]. Gelet hierop hebben [appellant sub 6] en [appellant sub 4] onvoldoende belang bij beoordeling van het herstelbesluit, zodat ten aanzien van hen geen beroepen van rechtswege als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb zijn ontstaan waarop nog moet worden beslist.

8. De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 7B], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11], de raad, [appellant sub 13] en [appellant sub 14] zijn van rechtswege gericht tegen het herstelbesluit. Wat zij als zienswijzen en ter zitting naar voren hebben gebracht, zal de Afdeling aanmerken als de gronden van het beroep van rechtswege tegen het herstelbesluit.

Verder stelt de Afdeling vast dat Glastuinbouw Nederland, die in de hoedanigheid van derde-belanghebbende als partij deelnam aan het geding over het oorspronkelijke besluit, zich blijkens haar zienswijze niet geheel kan verenigen met het herstelbesluit, zodat ook voor haar een beroep van rechtswege is ontstaan als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb. Hetgeen Glastuinbouw Nederland in haar zienswijze en ter zitting heeft gesteld, zal de Afdeling daarbij aanmerken als de gronden van het beroep van rechtswege.

9. De Afdeling zal hierna eerst aan de hand van de door [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 7B], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11], de raad, [appellant sub 13], [appellant sub 14] en Glastuinbouw Nederland naar voren gebrachte zienswijzen en het gestelde ter zitting beoordelen of het college met het herstelbesluit heeft voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak. Daarna zal de Afdeling het ingestelde beroep van [appellant sub 15] tegen het herstelbesluit bespreken.

Zienswijze raad

Inleiding

10. De raad kan zich niet verenigen met het herstelbesluit. De raad is van mening dat de motivering in het herstelbesluit onvoldoende is. Volgens de raad is met het herstelbesluit niet per perceel inzichtelijk gemaakt waarom de raad met het bestemmingsplan niet aan de voorwaarden van artikel 6.15, vierde lid, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland voldoet. Hierna zal op de aangedragen gronden nader worden ingegaan.

De percelen [locatie 6] en [locatie 7]

11. Over het betoog van de raad dat de reactieve aanwijzing ten onrechte is gegeven met betrekking tot de aan de percelen [locatie 6] en [locatie 7] toegekende bestemmingen "Wonen" en "Tuin-1", overweegt de Afdeling als volgt. Ter zitting heeft het college zich naar aanleiding van de ingekomen zienswijzen op het standpunt gesteld dat de reactieve aanwijzing ten onrechte is gegeven met betrekking tot deze plandelen. Nu het college zich op een ander standpunt stelt dan hij in het herstelbesluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het herstelbesluit, voor zover dat ziet op de percelen [locatie 6] en [locatie 7], niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

De overige percelen

12. De raad betoogt dat het college nog steeds niet inzichtelijk heeft gemaakt dat de omzetting van de in het herstelbesluit aangewezen woningen de herstructurering van het glastuinbouwgebied onevenredig aantasten. Volgens de raad is in het kader van het bestemmingsplan onderzocht of het omzetten van de woningen leidt tot een belemmering van de herstructurering, hetgeen niet het geval is. De herstructurering, zoals het college die voor ogen heeft, heeft tot nu toe niet plaatsgevonden, aldus de raad. De vier criteria die het college hanteert voor de herstructurering zijn gericht op het volledig herstructureren van het integrale glastuinbouwgebied, terwijl een concreet plan voor zo'n herstructurering en een concrete visie voor de ontwikkeling van het glastuinbouwgebied ontbreken. De raad stelt dat de structuur van het gebied zich ook niet leent voor de beoogde herstructurering. In dit verband heeft de raad per perceel aan de hand van de door het college gehanteerde criteria toegelicht waarom geen sprake is van een onevenredige aantasting van het glastuinbouwgebied. Daarbij voert de raad onder meer aan dat het college niet heeft gemotiveerd waarom Hoek van Holland en het Westland toch op een lijn te stellen zijn en heeft de raad aangegeven dat het college geen rekening heeft gehouden met de door de raad benoemde verschillen tussen de gebieden. Ook is in het herstelbesluit niet ingegaan op het onderscheid tussen burger- en plattelandswoningen. Nu plattelandswoningen per definitie geen belemmering vormen voor de bedrijfsvoering van omliggende bedrijven, had het college dit onderscheid wel moeten maken. Volgens de raad kan met het herstelbesluit een goede ruimtelijke ordening dan ook niet worden geborgd.

12.1. Artikel 6.15, eerste lid, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland luidt:

"Een bestemmingsplan voor gronden binnen het glastuinbouwgebied, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op kaart 11 in bijlage II, laat alleen glastuinbouwbedrijven en openlucht tuinbouwbedrijven toe, alsmede de daarbij behorende voorzieningen en voorzieningen voor energieopwekking."

Het vierde lid luidt:

"In het bestemmingsplan kan de begrenzing van het glastuinbouwgebied, bedoeld in het eerste lid, in beperkte mate worden aangepast, rekening houdend met de lokale omstandigheden en bestaande bedrijven en functies, anders dan glastuinbouwbedrijven en openlucht tuinbouwbedrijven, mits aangetoond is dat geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de omvang en de bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied."

12.2. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling het college opgedragen om per perceel waarop de reactieve aanwijzing betrekking heeft, nader te motiveren of sprake is van een onevenredige aantasting van de omvang en bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied, dan wel het besluit tot het geven van de reactieve aanwijzing voor dat perceel in te trekken. Naar aanleiding van de tussenuitspraak heeft het college aan de hand van vier criteria nogmaals bekeken of er een onevenredige aantasting plaatsvindt van de omvang en bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied als bedoeld in artikel 6.15, vierde lid, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland (voorheen artikel 2.1.5, vierde lid, van de Verordening ruimte 2014) en of zodoende de begrenzing van het glastuinbouwgebied kan worden aangepast. De woningen en bijbehorende percelen zijn getoetst aan de hand van de volgende criteria:

- het type weg waaraan de betreffende bedrijfswoning ligt,
- de afstand tot omliggende bedrijven,
- de kavelstructuur en
- de bereikbaarheid.

Bij het criterium type weg is onderzocht of sprake is van een doorgaande weg die behouden moet blijven of van een zogenoemde tuinderslaan, een weg waaraan alleen bedrijfswoningen staan, die bij herstructurering zou kunnen vervallen. Bij het criterium afstand is onderzocht of sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de woning door het aanhouden van een afstand van minimaal 10 m tussen het woongedeelte van het perceel en de bestemming "Agrarisch-Tuinbouw". Bij het criterium kavelstructuur gaat het om de vraag of de burger- of plattelandswoning in de weg staat aan de ontwikkeling van een optimale kavel voor glastuinbouw, te weten, minimaal 2 ha groot en in een vierkante vorm, en dus of de woning een obstructie vormt voor een eventuele herstructurering om dergelijke optimale kavels te realiseren. Bij het laatste criterium bereikbaarheid is bekeken of de woningen zo zijn gesitueerd dat vervoer van en naar de woningen bij voorkeur gescheiden kan verlopen van het vrachtverkeer van en naar de bedrijven. Het college heeft bij deze criteria ook nadrukkelijk gekeken naar de toekomstige situatie van het teeltgebied, dus ook naar herstructureringsmogelijkheden. Betrokken is of de betreffende woning een herstructurering en schaalvergroting binnen het glastuinbouwgebied niet in de weg staat. Na de hernieuwde afweging is het college tot de conclu-

sie gekomen dat voor het merendeel van de relevante percelen niet wordt voldaan aan de in artikel 6.15, vierde lid, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland opgenomen voorwaarden, zodat de begrenzing van het glastuinbouwgebied niet kan worden aangepast en er dus sprake is van strijd met artikel 6.15, eerste lid, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland. 12.3. In de toelichting op artikel 6.15 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland staat dat binnen de begrenzing van het glastuinbouwgebied ook bestaande andere functies, niet zijnde glastuinbouw, voorkomen. Het kan zowel gaan om een geïsoleerde afwijkende functie als om geclusterde afwijkende functies, zoals een bebouwingslint met een menging van bedrijven, woningen en andere functies. Vaak gaat het om situaties waarbij een ontwikkeling naar glastuinbouw ook in de toekomst praktisch gezien vrijwel niet mogelijk is. In het bestemmingsplan kan de begrenzing van het glastuinbouwgebied daarom in beperkte mate worden aangepast, zodat percelen met rechtmatig aanwezige afwijkende bedrijven en functies buiten het glastuinbouwgebied kunnen worden gelaten. Voorwaarde is wel dat het gaat om een beperkte aanpassing van de begrenzing van het glastuinbouwgebied en dat geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de omvang en de bruikbaarheid van het teeltgebied. Daarbij moet ook worden gekeken naar de toekomstige situatie van het teeltgebied, dus ook naar de herstructureringsmogelijkheden, aldus de toelichting.

12.4. De Afdeling is van oordeel dat de burger- dan wel plattelandswoningen [locatie 8], [locatie 9], [locatie 10], [locatie 11], [locatie 12] en [locatie 13], [locatie 14], [locatie 15], [locatie 16], [locatie 17], [locatie 18], [locatie 19], [locatie 20] en [locatie 21] en [locatie 22], [locatie 23] en [locatie 24] weliswaar leiden tot een aantasting van de omvang en de bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied, maar dat het college nog steeds niet adequaat heeft onderbouwd dat deze aantasting onevenredig is. Het college heeft met het herstelbesluit dan ook niet voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak. Daartoe is het volgende van belang.

12.5. Zoals volgt uit hetgeen hiervoor onder 12.3 is overwogen, dient bij de vraag of de omvang en de bruikbaarheid van het teeltgebied niet onevenredig worden aangetast ook rekening te worden gehouden met de toekomstige situatie van het teeltgebied, dus ook met de herstructureringsmogelijkheden. Het college heeft per perceel afgewogen of de woning herstructurering binnen het glastuinbouwgebied in de weg staat. Daarbij gaat het college ervan uit dat een herstructurering er juist ook op ziet om bestaande belemmeringen, zoals woningen, wegen en watergangen, weg te nemen. Het college gaat er daarbij vanuit dat het mogelijk is het gebied geheel opnieuw in te richten om zo de optimale kavels te realiseren. Ter zitting is echter gebleken dat er tot nu toe geen concrete plannen voor een dergelijke herstructurering van het glastuinbouwgebied in Hoek van Holland zijn. Het college wenst vooral die mogelijkheid zo optimaal mogelijk open te houden. Op welke wijze een eventuele herstructurering van het glastuinbouwgebied vorm zou moeten worden gegeven, is dan ook niet bekend. Wat betreft de door het college gehanteerde criteria bij de gemaakte afweging, overweegt

de Afdeling, over de criteria type weg en bereikbaarheid, dat het college daarbij niet heeft betrokken dat ook de bedrijfswoningen bij glastuinbouwbedrijven in de toekomst moeten worden ontsloten en dat ook in de huidige situatie het personen- en vrachtverkeer gebruik maakt van dezelfde wegen. Ten aanzien van het criterium kavelstructuur is naar het oordeel van de Afdeling ten onrechte niet betrokken dat op veel locaties al een herstructurering heeft plaatsgevonden doordat glastuinbouwbedrijven zijn samengevoegd in het kader van een schaalvergroting. Op korte termijn is dan ook niet te verwachten dat ter plaatse de door het college voorgestane herstructurering zal plaatsvinden. Wat betreft het criterium afstand overweegt de Afdeling dat de raad in het bestemmingsplan per adres heeft onderzocht of bij de burger- dan wel plattelandswoningen een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden geborgd door aansluiting te zoeken bij de richtafstand van 10 m uit de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering". Hoewel de VNG-brochure in beginsel niet bedoeld is voor het beoordelen van een bestaande situatie, zijn de in de brochure vermelde minimaal gewenste richtafstanden volgens de raad een geschikt hulpmiddel om te bepalen of inpassing van de voormalige bedrijfswoningen als burgerwoningen in het bestemmingsplan in beginsel tot de mogelijkheden behoort. Waar deze afstand niet wordt gehaald, is niet een burgerwoning maar een plattelandswoning mogelijk gemaakt, mits uit het uitgevoerde geluidonderzoek blijkt dat daar een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Deze wijze van perceelsgewijze benadering door de raad in het bestemmingsplan is door het college onvoldoende onderkend. De Afdeling is van oordeel dat het college teveel is uitgegaan van een vooral theoretische benadering wat betreft de herstructureringsmogelijkheden voor het gebied als geheel, waarvan niet afdoende duidelijk is of deze wel aansluit bij de werkelijkheid.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het herstelbesluit in strijd is met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. Het beroep van de raad tegen het herstelbesluit is gegrond. Het herstelbesluit dient te worden vernietigd.

13. Gelet op het vorenstaande behoeven de overige beroepsgronden van de raad geen bespreking meer. Zienswijze Glastuinbouw Nederland

14. Glastuinbouw Nederland stemt in haar zienswijze grotendeels in met het herstelbesluit. Zij kan zich echter niet verenigen met het herstelbesluit, voor zover dit geen betrekking heeft op een aantal woningen aan de Dirk van den Burgweg en de Haakweg. Volgens haar had de reactieve aanwijzing betrekking moeten blijven hebben op de woningen [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 4]. Ook had de reactieve aanwijzing betrekking moeten blijven hebben op de woning [locatie 25], aldus Glastuinbouw Nederland.

14.1. Het voorliggende beroep van Glastuinbouw Nederland richt zich tegen het herstelbesluit voor zover daarbij een aantal reactieve aanwijzingen zijn ingetrokken. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6660) staat in het stelsel van de Wro geen beroep open tegen een besluit tot intrekking van een reactieve aanwijzing. Dit vloeit ook voort uit de uitspraak

van 1 september 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BK6408). De Afdeling is derhalve onbevoegd om van dit beroep van rechtswege kennis te nemen.

Overigens heeft de Afdeling in de tussenuitspraak onder 8 overwogen dat het besluit van het college van 10 juli 2018, voor zover dat betrekking heeft op het toekennen van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - plattelandswoning" aan het perceel [locatie 25] te Hoek van Holland, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Naar aanleiding hiervan heeft de raad het bestemmingsplan in zoverre bekend gemaakt.

Zienswijze [appellant sub 1]

15. [appellant sub 1] kan zich niet verenigen met de door het college in het herstelbesluit gegeven motivering voor zijn woning [locatie 12] te Hoek van Holland. Zoals hiervoor onder 12.4 en 12.5 is overwogen slaagt het betoog van de raad tegen het herstelbesluit voor zover dat betrekking heeft op dit perceel. Dit betekent dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. Nu het betoog van [appellant sub 1] van gelijke strekking is, slaagt dat beroep eveneens, zodat dit in zoverre geen bespreking meer behoeft.

Zienswijze [appellant sub 10]

16. [appellant sub 10] kan zich niet verenigen met de door het college in het herstelbesluit gegeven motivering voor zijn woningen [locatie 18] en [locatie 19] te Hoek van Holland. Zoals hiervoor onder 12.4 en 12.5 is overwogen slaagt het betoog van de raad tegen het herstelbesluit ook voor zover dat betrekking heeft op deze percelen. Dit betekent dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. Nu het betoog van [appellant sub 10] van gelijke strekking is, slaagt zijn beroep eveneens, zodat dit in zoverre geen bespreking meer behoeft.

Zienswijze [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 7B], [appellant sub 8], [appellant sub 9] en [appellant sub 11]

17. [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 7B], [appellant sub 8], [appellant sub 9] en [appellant sub 11] kunnen zich niet verenigen met de door het college in het herstelbesluit gegeven motivering voor hun woningen aan onderscheidenlijk het [locatie 11], het [locatie 22], de [locatie 15], het [locatie 23], de [locatie 26], de [locatie 20] en [locatie 21] te Hoek van Holland. Zoals hiervoor onder 12.4 en 12.5 is overwogen slaagt het betoog van de raad tegen het herstelbesluit ook voor zover dat betrekking heeft op die percelen. Dit betekent dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. Nu het betoog van [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 7B], [appellant sub 8], [appellant sub 9] en [appellant sub 11] van gelijke strekking is, slaagt hun beroep eveneens, zodat dit in zoverre geen bespreking meer behoeft.

Zienswijze [appellant sub 13] en [appellant sub 14]

18. [appellant sub 13] en [appellant sub 14] kunnen zich niet verenigen met de door het college in het herstelbesluit gegeven motivering voor hun woningen aan de [locatie 17] onderscheidenlijk [locatie 16] te Hoek van Holland. Zoals hiervoor onder 12.4 en 12.5 is overwogen slaagt het betoog van de raad tegen het herstelbesluit voor zover dat betrekking heeft op die percelen. Dit betekent dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. Nu het betoog

van [appellant sub 13] en [appellant sub 14] van gelijke strekking is, slaagt hun beroep eveneens, zodat dit in zoverre geen bespreking meer behoeft.

Het beroep van [appellant sub 15]

19. [appellant sub 15] woont aan het [locatie 7] te Hoek van Holland. Hij kan zich niet verenigen met de reactieve aanwijzing voor zover deze betrekking heeft op zijn woning. Zoals hiervoor onder 12.4 en 12.5 is overwogen slaagt het betoog van de raad tegen het herstelbesluit ook voor zover dat betrekking heeft op dit perceel. Dit betekent dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. Nu het betoog van [appellant sub 15] van gelijke strekking is, slaagt zijn beroep eveneens, zodat dit in zoverre geen bespreking meer behoeft.

Conclusie en proceskosten

20. Gelet op wat onder 14.1 is overwogen, is de Afdeling onbevoegd om van het beroep van Glastuinbouw Nederland kennis te nemen.

Gelet op wat onder 11, 12.4, 12.5 en 15 tot en met 19 is overwogen, zijn de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 7B], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11], de raad, [appellant sub 13], [appellant sub 14] en [appellant sub 15] tegen het herstelbesluit gegrond. In wat zij hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het herstelbesluit wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb dient te worden vernietigd.

21. Ter voorlichting van partijen merkt de Afdeling het volgende op. Naar aanleiding van deze uitspraak moet het gemeentebestuur het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, voor zover dat betrekking heeft op het toekennen van de bestemming "Wonen" met de omliggende gronden met de bestemming "Tuin-1" dan wel de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch -plattelandswoning" aan de percelen [locatie 6] en [locatie 8], [locatie 9], [locatie 10], [locatie 11], [locatie 12] en [locatie 13], [locatie 26], [locatie 15], [locatie 16], [locatie 17], [locatie 18], [locatie 19], [locatie 20] en [locatie 21] en [locatie 7], [locatie 22], [locatie 23] en [locatie 24] te Hoek van Holland, onmiddellijk met inachtneming van de daarvoor geldende voorschriften bekendmaken, waarna daartegen, gedurende de in artikel 6:7 van de Awb genoemde termijn voor het indienen van een beroepschrift, voor belanghebbenden beroep bij de Afdeling openstaat.

22. Het college moet de proceskosten van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7B], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11], de raad, [appellant sub 13] en [appellant sub 14] vergoeden. Van voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten is ten aanzien van [appellant sub 15] niet gebleken. Het college hoeft geen proceskosten aan Glastuinbouw Nederland te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7B], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11], de raad van de gemeente Rotter-

dam, [appellant sub 13] en [appellant sub 14] tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 10 juli 2018, waarbij een aanwijzing is gegeven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro, gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 10 juli 2018 waarbij een aanwijzing is gegeven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro;

III. verklaart zich onbevoegd om van het beroep van Glastuinbouw Nederland tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 29 september 2020 kennis te nemen, voor zover daarbij aanwijzingen zijn ingetrokken;

IV. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 7B], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11], de raad van de gemeente Rotterdam, [appellant sub 13], [appellant sub 14] en [appellant sub 15] gegrond;

V. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 29 september 2020 waarbij de reactieve aanwijzing gewijzigd is vastgesteld;

VI. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

- a. € 2.618,00 aan [appellant sub 1], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- b. € 2.618,00 aan [appellant sub 2], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- c. € 2.618,00 aan [appellant sub 3], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- d. € 1.496,00 aan [appellant sub 4], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- e. € 2.618,00 aan [appellant sub 5], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- f. € 1.496,00 aan [appellant sub 6], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- g. € 2.618,00 aan [appellant sub 7B], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- h. € 2.618,00 aan [appellant sub 8], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- i. € 2.618,00 aan [appellant sub 9], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- j. € 2.618,00 aan [appellant sub 10], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- k. € 2.618,00 aan [appellant sub 11], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- l. € 2.618,00 aan de raad van de gemeente Rotterdam, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- m. € 42,00 aan [appellant sub 13];

n. € 56,87 aan [appellant sub 14];

VII. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

- o. € 170,00 aan [appellant sub 1];
- p. € 170,00 aan [appellant sub 2];
- q. € 170,00 aan [appellant sub 3];
- r. € 170,00 aan [appellant sub 4];
- s. € 170,00 aan [appellant sub 5];
- t. € 170,00 aan [appellant sub 6];
- u. € 170,00 aan [appellant sub 7B];
- v. € 170,00 aan [appellant sub 8];
- w. € 170,00 aan [appellant sub 9];
- x. € 170,00 aan [appellant sub 10];
- y. € 170,00 aan [appellant sub 11];
- z. € 338,00 aan de raad van de gemeente Rotterdam;
- aa. € 170,00 aan [appellant sub 13];
- bb. € 170,00 aan [appellant sub 14];
- cc. € 170,00 aan [appellant sub 15].

Noot

1. In deze einduitspraak wordt de reactieve aanwijzing van gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland vernietigd die was gericht tegen het bestemmingsplan 'Hoek van Holland – Buitengebied'. In dit plan werd toegestaan om bestaande bedrijfswoningen in een door de provincie aangewezen glastuinbouwgebied te gaan gebruiken voor reguliere woondoeleinden. Volgens gedeputeerde staten zou dat leiden tot een beperking van de bruikbaarheid van dat gebied en daarmee tot een doorkruising van het provinciaal beleid. De uitspraak volgt op een tussenuitspraak van 8 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1020), waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat in de reactieve aanwijzingen per perceel inzichtelijk moest worden gemaakt waarom de desbetreffende woning de bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied zou beperken. De Afdeling oordeelt nu dat de motivering die gedeputeerde staten naar aanleiding van de tussenuitspraak hebben gegeven nog steeds niet deugt.
2. Het oordeel in de tussenuitspraak dat de motivering van de reactieve aanwijzing moet worden toegesneden op de feiten en omstandigheden op perceelsniveau - en dus niet mag worden ingezet om reguliere woondoeleinden binnen een glastuinbouwgebied in meer generieke zin uit te sluiten - is vanuit de systematiek van de Wro goed te verklaren. De reactieve aanwijzing is gebaseerd op een algemene (instructie)regel in de provinciale omgevingsverordening, waarin kort gezegd is bepaald dat andere functies dan glastuinbouw mogen worden toegestaan, mits dat niet leidt tot een onevenredige aantasting van de omvang en de bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied. Deze instructieregel is primair gericht tot de gemeenteraad. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad beoordelen of dat plan met de instructieregel in overeenstemming is. In dit geval dient de raad dus te onderzoeken en te motiveren

dat een onevenredige aantasting van de omvang en de bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied uitblijft, ondanks dat reguliere woondoeleinden worden toegestaan. De norm van een goede ruimtelijke ordening waaraan het bestemmingsplan moet voldoen, vereist dat deze afweging op perceelsniveau wordt gemaakt. De gevolgen van een woning op het gebruik van het glastuinbouwgebied verschillen immers van locatie tot locatie, zodat een potentiële belemmering in de omgeving van het ene perceel, niet automatisch betekent dat die belemmering zich ook op andere percelen voordoet. Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan heeft de raad deze perceelsgewijze afweging ook gemaakt. De reactieve aanwijzing impliceert dat gedeputeerde staten van mening zijn dat de raad zijn huiswerk niet goed heeft gedaan. Dan moet in die aanwijzing ook voor ieder betrokken perceel worden onderbouwd waarom de raad in het licht van het provinciaal beleid tot een andere conclusie had moeten komen. Ik verwacht overigens dat dit onder de Omgevingswet niet anders zal zijn, ondanks het feit dat niet langer moet worden getoetst aan 'een goede ruimtelijke ordening', maar aan een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.

3. In de herkansing slagen gedeputeerde staten er alsnog niet in om deze onderbouwing te geven. De reden daarvoor is samengevat dat de aangevulde motivering volgens de Afdeling een te theoretisch karakter heeft. Het uitgangspunt van die onderbouwing is namelijk dat een volledige herstructurering van het glastuinbouwgebied mogelijk moet zijn, waarbij bestaande belemmeringen, zoals woningen, wegen en watergangen, worden weggenomen. In rechtsoverweging 12.5 oordeelt de Afdeling dat niet duidelijk is of een dergelijke herstructurering wel realistisch is.
4. In dit tamelijk scherpe oordeel kan wellicht de intensievere toetsing worden herkend die de Afdeling – mede in het licht van de toeslagenaffaire – wil hanteren. De Afdeling kijkt immers kritisch naar de motivering van het besluit, in die zin dat zij beoordeelt of de onderbouwing in het licht van de feiten en omstandigheden van het concrete geval logisch, consistent en volledig is. Kortom, in de motivering van de reactieve aanwijzing moet een navolgbare stap worden gezet van het standpunt van de raad (en de betrokken eigenaar) dat reguliere bewoning niet op ruimtelijke bezwaren stuit, naar het standpunt van gedeputeerde staten dat dergelijke woondoeleinden onaanvaardbaar zijn. In dit geval lukt dat niet, omdat de door gedeputeerde staten kennelijk beoogde volledige herstructurering van het glastuinbouwgebied slechts een theoretische mogelijkheid lijkt te zijn. De woonbestemmingen kunnen dan ook geen werkelijke invloed hebben op het bereiken van die doelstelling. De reactieve aanwijzing kan daarom niet worden gedragen door de doelstelling om de herstructureringsmogelijkheid te waarborgen.
5. Een interessante vervolgvraag is of de reactieve

aanwijzing hetzelfde lot beschoren zou zijn geweest als de instructieregel waarop die aanwijzing was gebaseerd strikter geformuleerd zou zijn. Met een 'striktere formulering' bedoel ik dat in de regel geen ruimte zou zijn geboden om een eigen afweging te maken over de aanvaardbaarheid van reguliere woondoeleinden binnen een glastuinbouwgebied. Stel dat in de verordening simpelweg zou zijn bepaald dat binnen het glastuinbouwgebied – behoudens de bestaande functies – uitsluitend mag worden voorzien in (glas)tuinbouw. Zouden gedeputeerde staten bij het geven van een reactieve aanwijzing dan ook op perceelsniveau moeten motiveren dat het bestemmen van reguliere woondoeleinden niet aanvaardbaar is? Vanuit de hierboven beschreven systematiek van de Wro zou dat naar mijn mening wel in de rede liggen. Het is verdedigbaar dat het er uiteindelijk om zou moeten gaan dat een reactieve aanwijzing slechts gerechtvaardigd is als de betrokken provinciale beleidsdoelstelling (in dit geval: de bescherming van de bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied) geen adequate vertaling heeft gekregen in het bestemmingsplan. De motivering dat de aanwijzing noodzakelijk is voor de bescherming van een provinciaal belang zou zich daarom moeten loszigen van de instructieregel die met de aanwijzing wordt gehandhaafd (D. Korsse, *Ruimtelijke ordening op niveau*, IBR: Den Haag 2014, p. 177-178. Zie ook R. Kegge, *Interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening*, IBR: Den Haag 2015, p. 105 en p. 139). Tot op heden is een dergelijke lijn echter nauwelijks te bespeuren in de jurisprudentie. Hiervoor zou een kritische beschouwing van de instructieregel zelf nodig zijn, waarbij wordt stilgestaan bij de doelstelling van die regel en de daaraan ten grondslag liggende motivering in het licht van de feiten en omstandigheden van het concrete geval. Dat lijkt voor de Afdeling vooralsnog een brug te ver.