

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen onder meer:

Stichting Leefbaarheid Kom Domburg (SLKD), gevestigd in Domburg,
gemeente Veere,
verzoekster,

en

de raad van de gemeente Veere,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 12 december 2024 heeft de raad het bestemmingsplan "Kernen Veere Plus" (het plan) vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft SLKD beroep ingesteld.

Bij besluit van 5 maart 2026 heeft de raad een herstelbesluit (het herstelbesluit) genomen.

SLKD heeft daarover een zienswijze naar voren gebracht. Ook heeft SLKD de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

SLKD heeft een nader stuk ingediend.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 21 augustus 2026, waar SLKD, vertegenwoordigd door P.J. Meijlof, bijgestaan door A.H. van Leeuwen, en de raad, vertegenwoordigd door G.J. Francke, bijgestaan door mr. A. Schreijenbergh, advocaat in Middelburg, zijn verschenen.

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 bestemmingsplan 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 bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 21 december 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het plan is conserverend van aard en voorziet in een planologische regeling voor alle dertien kernen van Veere. De raad heeft met het herstelbesluit beoogd het tweede woninggebruik weer toe te staan. Volgens de raad is dat gebruik met het plan onbedoeld niet meer planologisch toegestaan. Om het tweede woninggebruik weer mogelijk te maken heeft de raad in het herstelbesluit de definitie van "woning" in artikel 1.83 van de planregels gewijzigd.

Een tweede woning is volgens paragraaf 2.5 van de plantoelichting een woning die bedoeld is voor permanente bewoning, maar door de eigenaar (die ergens anders het hoofdverblijf heeft) voor eigen recreatief gebruik wordt ingezet. Een tweede woning mag wel permanent worden

bewoond, maar mag niet recreatief verhuurd worden, zo staat in de plantoelichting.

3. SLKD heeft volgens haar statuten als doel het leef- en woonklimaat in de kom Domburg en in de nabijheid daarvan te behouden en waar mogelijk te verbeteren, waarbij als voor dat woon- en leefklimaat medebepalende factoren onder andere worden beschouwd: het in voldoende mate beschikbaar zijn van woonruimte voor de inwoners van Domburg in Veere.

Het verzoek

4. Het verzoek van SLKD is gericht tegen de wijziging van de definitie van “woning” in artikel 1.83 van de planregels met het herstelbesluit, omdat woningen in Domburg daardoor volgens haar weer als tweede woning mogen worden gebruikt. Volgens SLKD zal dit een onomkeerbaar negatief effect hebben op de leefbaarheid van de kernen en de beschikbaarheid van woonruimte voor de inwoners van Domburg.

5. Met het herstelbesluit wordt “woning” in artikel 1.83 van de planregels gedefinieerd als: “Een (gedeelte van een) gebouw dat dient voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden.”

Beoordeling van het verzoek

6. Partijen zijn het erover eens dat het tweede woningbezit negatieve effecten kan hebben. SLKD heeft gewezen op het Programma Wonen Veere 2022-2027, waarin tot uitdrukking is gebracht dat het tweede-woningbezit in Veere zorgt voor hoge woningprijzen en een tekort aan betaalbare woningen voor Veerse inwoners. Daarnaast nemen deze tweede woningbezitters niet op een volwaardige manier deel aan het dorpsleven, zij maken bijvoorbeeld geen of minder gebruik van voorzieningen zoals (sport)verenigingen, de huisartsenpraktijk of de basisschool. Ook in paragraaf 2.4 van de plantoelichting staat dat woningen in de gemeente Veere schaars zijn, dat de vraag naar een passende woning hoger is dan het aanbod en dat daardoor veel Veerse inwoners geen passende woning in de gemeente kunnen vinden. Verder staat daarin dat om de negatieve effecten van het tweede woningbezit te beperken de gemeente Veere werkt met een Huisvestingsverordening. Dat is de Huisvestingsverordening tweede woningen 2023.

Tijdens de behandeling van het verzoek is naar voren gekomen dat relatief grote delen van de kern van Dornburg niet onder het werkingsgebied van de Huisvestingsverordening vallen. Uitgaande van wat de raad met het herstelbesluit heeft beoogd, betekent dit dat nu in de delen van de kern van Domburg waar de Huisvestingsverordening niet geldt woningen in gebruik kunnen worden genomen als tweede woning, zonder dat daarvoor een vergunning nodig is. SLKD heeft in haar zienswijze gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 15 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0163, onder 3.2, waarin is overwogen dat er geen aanleiding is voor het oordeel dat de raad uitsluitend via een huisvestingsverordening kan regelen dat woningen niet als tweede woning mogen worden gebruikt. Ook om planologische redenen kan het ongewenst zijn om het gebruik van woningen als tweede woning toe te staan. De voorzieningenrechter acht het niet uitgesloten dat in afwachting

van de bodemprocedure negatieve ruimtelijke effecten zullen kunnen optreden door een toename van het gebruik van woningen in het plangebied als tweede woning. Over het standpunt van de raad dat met het herstelbesluit een vergissing wordt hersteld en juist wordt teruggekeerd naar de situatie zoals die gold voor de inwerkingtreding van het plan, omdat ook onder de vorige plannen die golden voor de kernen het tweede woninggebruik was toegestaan, merkt de voorzieningenrechter het volgende op. De raad heeft met het herstelbesluit niet alleen beoogd om het bestaande legale gebruik als zodanig te bestemmen, maar ook ervoor gekozen om onbenutte planologische mogelijkheden uit de vorige plannen over te nemen. In het kader van het vaststellen van een bestemmingsplan moeten echter telkens weer alle betrokken belangen worden afgewogen. Daarbij dient te worden gezien in hoeverre onbenutte mogelijkheden uit het voorheen geldende plan nog aanvaardbaar zijn uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Vergelijk de uitspraak van 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:522, onder 5.3. De voorzieningenrechter is op voorhand niet gebleken dat de raad die ruimtelijke afweging heeft gemaakt. Onder die omstandigheden, en bij afweging van de betrokken belangen, is er naar het oordeel van de voorzieningenrechter aanleiding het verzoek toe te wijzen. De belangen van de eigenaren van bestaande tweede woningen worden daardoor voorlopig niet geschaad. Het bestaande legale gebruik van tweede woningen mag immers op grond van artikel 48.1 en 48.2 van de planregels onder het overgangsrecht worden voortgezet.

Conclusie

7. Het verzoek wordt toegewezen. Gelet op de strekking van het verzoek zal de voorzieningenrechter niet het herstelbesluit schorsen, maar de voorlopige voorziening treffen dat in afwachting van de bodemprocedure weer de definitie van "woning" gaat gelden, zoals die is opgenomen in het op 12 december 2024 vastgestelde plan.

8. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bepaalt bij wijze van voorlopige voorziening dat artikel 1.83 van de planregels als volgt komt te luiden:
"Een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de permanente huisvesting van één huishouden als hoofdverblijf.";
- II. veroordeelt de raad van de gemeente Veere tot vergoeding van bij Stichting Leefbaarheid Kom Domburg in verband met de behandeling van het verzoek opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.868,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatige verleende rechtsbijstand;
- III. gelast dat de raad van de gemeente Veere aan Stichting Leefbaarheid Kom Domburg het door haar voor de behandeling van het verzoek betaalde griffierecht ten bedrage van € 385,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H.J.M. Besselink, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. A.L. van Driel Kluit, griffier.

w.g. Besselink
voorzieningenrechter

w.g. Van Driel Kluit
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 september 2026

703-1036

Verzonden: 4 september 2026