

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid De Duinzoom
B.V., gevestigd te Elburg,
appellante,

en

de raad van de gemeente Elburg,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 24 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Beschermd Stadsgezicht" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft De Duinzoom B.V. beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 maart 2014, waar De Duinzoom B.V., vertegenwoordigd door J. van Twillert, bijgestaan door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, en de raad, vertegenwoordigd door G.A.M. Steentjes, werkzaam bij de gemeente, is verschenen.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.
2. Het plan voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor het beschermd stadsgezicht van de gemeente Elburg. In het plan is zoveel als mogelijk aangesloten bij de vorige plannen en is het aantal bestemmingen zoveel als mogelijk beperkt. Met name voor het gebied van de vesting zijn diverse bestemmingen samengevoegd, waardoor ter plaatse meer functies mogelijk zijn.
3. De Duinzoom B.V. heeft bezwaar tegen de plandelen betreffende de percelen Jufferenstraat 29, Havenstraat 7, Havendijkje 1, Beekstraat 39 en Bloemsteeg 5 te Elburg. Deze percelen zijn haar eigendom.

Het plandeel Jufferenstraat 29

4. De Duinzoom B.V. heeft bezwaar tegen de vaststelling van het plan voor zover het betreft de gronden grenzend aan het plandeel met de bestemming "Gemengd - 1" betreffende het perceel Jufferenstraat 29 te Elburg, waaraan de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" en de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd stadsgezicht" met de aanduiding 'specifieke vorm van waarde - bestrating' zijn toegekend.

De Duinzoom B.V. betoogt dat in de bestemmingsomschrijving van

deze gronden, die de aan de voorzijde van het pand gelegen stoep betreffen en die tot haar eigendom behoren, niets is opgenomen over het gebruik van de stoep voor privédoeleinden.

Verder heeft De Duinzoom B.V. bezwaar tegen de aanduiding 'specifieke vorm van waarde - bestrating' ter plaatse van de aanwezige stoep, omdat ter plaatse geen waardevolle bestratingsmaterialen aanwezig zijn. Zij acht het in dit verband onbegrijpelijk waarom het patroon en het materiaal van de bestrating niet mag worden gewijzigd of geamoveerd.

4.1. De raad betoogt dat het niet passend is om binnen de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" een specifieke gebruiksmogelijkheid toe te staan voor delen van de grond die in eigendom zijn van particulieren, aangezien een bestemmingsplan geen instrument is om eigendomsverhoudingen te reguleren. In dit geval is voor de in particulier eigendom zijnde gronden de gegeven bestemming passend en gelden daardoor beperkingen voor het gebruik. De raad merkt hierbij op dat op grond van het vorige bestemmingsplan voor de gronden een vergelijkbare bestemming gold.

De aan de gronden toegekende aanduiding 'specifieke vorm van waarde - bestrating' vindt zijn reden in het aanwijzingsbesluit van de toenmalige Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en de toenmalige Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, waarbij het plangebied op grond van artikel 20 van de Monumentenwet (oud) is aangewezen als beschermd stadsgezicht.

4.2. Ingevolge artikel 28, lid 28.1, van de planregels zijn de voor "Verkeer - Verblijfsgebied" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. wegen en straten;
 - b. voet- en rijwielpaden;
 - c. parkeervoorzieningen;
 - d. een parkeerterrein, ter plaatse van de aanduiding 'parkeerterrein';
 - e. een sluis, ter plaatse van de aanduiding 'sluis';
- waarbij gestreefd wordt naar een inrichting hoofdzakelijk gericht op de afwikkeling van het bestemmingsverkeer;
- met daaraan ondergeschikt:
- f. nutsvoorzieningen, groenvoorzieningen en water, wegen en paden en parkeervoorzieningen;
 - g. evenementen;
- met de daarbijbehorende:
- h. voorzieningen voor ondergrondse afvalinzameling;
 - i. gebouwen, zoals een telefooncel of een openbaar toilet, overkappingen, andere bouwwerken, tuinen en erven.

Ingevolge artikel 36, lid 36.1, aanhef en onder i, zijn de voor "Waarde - Beschermd stadsgezicht" aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor waardevolle bestrating, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van waarde - bestrating'.

Ingevolge lid 36.4, aanhef en onder b, is het gebruik van de gronden en bouwwerken met de bestemming "Waarde - Beschermd stadsgezicht" aan een aantal beperkingen gebonden en het patroon en het materiaal van bestrating mag niet worden gewijzigd of geamoveerd ter

plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van waarde - bestrating'.

Ingevolge lid 36.6.1 is een omgevingsvergunning vereist voor:

[...]

c. het wijzigen van weg- of straatprofielen en/of oppervlakteverhardingen;

[...]

j. het geheel of gedeeltelijk slopen of amoveren van stoepen voor zover deze zijn gelegen binnen de bestemmingen "Verkeer" en "Verkeer - Verblijfsgebied". Deze omgevingsvergunning mag niet worden verleend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van waarde - bestrating'.

Ingevolge lid 36.6.2 is het bepaalde in lid 36.6.1 niet van toepassing op werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden, die:

a. normale onderhouds- of exploitatiewerkzaamheden betreffen;

b. reeds in uitvoering zijn op het moment van het van kracht worden van het plan;

c. reeds op basis van de Monumentenwet 1988 zijn beschermd.

Ingevolge lid 36.6.3 kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend, indien de gemeentelijke monumentencommissie om advies is gevraagd en indien hierdoor geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de in paragraaf 2.32 van de toelichting en de in de bij de toelichting behorende bijlage 2 weergegeven cultuurhistorische en ruimtelijke waarden van het gebied en advies wordt gevraagd aan de gemeentelijke monumentencommissie.

4.3. Niet in geschil is dat de gronden grenzend aan het plandeel betreffende het perceel Jufferenstraat 29, waar zich aan de zijde van de bebouwing een stoep bevindt, tot het eigendom van De Duinzoom B.V. behoren. De raad heeft aan deze gronden alsmede aan de daaraan grenzende gronden gelegen tussen de aanwezige bebouwing onder meer de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" toegekend. Uit de plantoelichting blijkt dat de functies binnen deze bestemming zijn gericht op zowel de verkeers- als de verblijfsfunctie. Daarom zijn wegen en straten, voet- en rijwielpaden en kleinschalige parkeervoorzieningen (parkeervakken) overal in de bestemming mogelijk.

Voor zover De Duinzoom B.V. de eigendomsverhoudingen van dit deel van het perceel aan de orde stelt, overweegt de Afdeling dat eigendomsverhoudingen vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening in beginsel niet van doorslaggevende betekenis zijn. Voor de planologische aanvaardbaarheid van het plan is in beginsel niet relevant wie eigenaar is van de in het plan opgenomen gronden. Slechts indien privaatrechtelijke verhoudingen van een dusdanige aard zijn dat daarmee de realisering van het plan binnen de planperiode niet aannemelijk is, kan hieraan betekenis toekomen. Dit is niet gesteld, noch gebleken. Verder staat vast dat de planregels het gebruik van de bedoelde gronden, waar zich de stoep bevindt, voor privédoeleinden niet in de weg staan. Het betoog faalt.

4.4. Uit de plantoelichting blijkt verder dat met het plan beoogd is het beschermd stadsgezicht van Elburg te beschermen en dat het doel van de aan de bedoelde gronden toegekende dubbelbestemming "Waarde - Beschermd stadsgezicht" is gericht op het behoud, de bescherming en het herstel van cultuurhistorische en ruimtelijke waarden van het als beschermd

stadsgezicht aangewezen gebied en de bebouwing. De cultuurhistorische en ruimtelijke waarden zijn bepaald in het aanwijzingsbesluit van de toenmalige Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en de toenmalige Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 12 juli 1967 tot aanwijzing van de historische kern van Elburg als stadsgezicht in de zin van artikel 20 van de Monumentenwet (oud). Volgens de toelichting bij het aanwijzingsbesluit vormen de stoepen in de bredere straten van witte en zwarte keisteentjes, die soms in patronen zijn gelegd, een plaatselijke eigenaardigheid en draagt de bestrating in de stegen, bestaande uit een smal klinkerpad in het midden, met aan weerszijden stroken met veldkeien en een rabat van klinkers, voorts bij tot het typische karakter van het stadsbeeld in Elburg. Omdat vanuit het aanwijzingsbesluit is aangegeven dat de bestratingsmaterialen en -patronen in de stegen en straten van de vesting behoudenswaardig zijn, bijvoorbeeld de keitjesstoepen, is blijkens de plantoelichting daarom in het plan een regeling opgenomen die voorkomt dat de bestratingsmaterialen en -patronen gewijzigd of verwijderd worden. De opgenomen dwarsprofielen zijn daarbij een belangrijke basis.

Onder genoemde omstandigheden heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in zoverre ter bescherming van het stadsgezicht de bestaande situatie in het plan is vastgelegd en dat het in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moet worden geacht dat het patroon en het materiaal van de op de stoep aanwezige bestrating niet mag worden gewijzigd of geamoveerd. De raad heeft hiertoe in artikel 36 in het plan nadere regels opgenomen. Tevens zijn voor de inrichting van de gronden waaraan de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" en de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd stadsgezicht" zijn toegekend in de verbeelding dwarsprofielen opgenomen.

4.5. Voor de gronden grenzend aan het plandeel met de bestemming "Gemengd - 1" betreffende het perceel Jufferenstraat 29 zijn de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" en de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd stadsgezicht" met de aanduiding 'specifieke vorm van waarde - bestrating' toegekend. Ter plaatse van de gronden die de Jufferenstraat vormen geldt dwarsprofiel 2, dat aan beide zijden grenzend aan de gevels van de bebouwing voorziet in een stoep, aan één zijde voorziet in de mogelijkheid tot parkeren en voorziet in een rijbaan. De Afdeling stelt echter vast dat de raad erkent dat ter plaatse van de op de gronden grenzend aan het plandeel betreffende het perceel Jufferenstraat 29 aanwezige stoep geen bestratingsmaterialen en -patronen aanwezig zijn met het oog waarop de aanduiding 'specifieke vorm van waarde - bestrating' en de daarbij behorende planregels in het plan zijn opgenomen. Voor zover deze aanduiding ter plaatse van dit deel van de gronden grenzend aan het plandeel betreffende het perceel Jufferenstraat 29 geldt, betekent dit dat de beperkingen en regels van artikel 36 van de planregels ook voor dit deel van bedoelde gronden gelden, terwijl de raad ter zitting heeft bevestigd dat met de planregeling niet is beoogd nadere beperkingen en regels te stellen voor gronden waarop de behoudenswaardige bestratingsmaterialen en -patronen in de ten tijde van de vaststelling van het plan bestaande situatie niet aanwezig zijn. De Afdeling stelt verder vast dat uit de aanduiding 'specifieke vorm van waarde - bestrating' en de daarvoor geldende planregels niet volgt

dat ter plaatse van de bedoelde gronden de ontbrekende door de raad bedoelde specifieke bestrating alsnog dient te worden aangebracht.

4.6. In hetgeen De Duinzoom B.V. heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de aanduiding 'specifieke vorm van waarde - bestrating' voor de gronden ter plaatse van de aanwezige stoep grenzend aan het perceel Jufferenstraat 29 te Elburg, is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het betoog slaagt.

Het plandeel Havenstraat 7

5. De Duinzoom B.V. heeft bezwaar tegen de vaststelling van het plan voor zover het betreft de gronden grenzend aan de voorzijde van het plandeel met de bestemming "Horeca" met de functieaanduiding 'horeca van categorie 1' betreffende het perceel Havenstraat 7 te Elburg, waaraan de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" is toegekend.

De Duinzoom B.V. betoogt dat het op deze gronden aanwezige terras, dat bij het op het perceel aanwezige restaurant behoort, ten onrechte niet in de bestemmingsregels is opgenomen, zodat het terras niet is toegestaan. Uit de reactie op de zienswijzen blijkt echter dat een terras op deze locatie wel is toegestaan.

5.1. De raad betoogt dat het toestaan van terrassen binnen het plangebied is geregeld in het in de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Elburg opgenomen terrassenbeleid. Dit beleid is volgens de raad gekoppeld aan de horecabestemming van de individuele bestemmingsplannen binnen de gemeente en is aanvullend daarop. Op basis van dat beleid kan per situatie worden beoordeeld of het wenselijk en toelaatbaar is om een terras toe te staan en onder welke voorwaarden, waarbij rekening kan worden gehouden met locatie specifieke omstandigheden. Door middel van vergunningverlening kan hiermee maatwerk worden geboden. Het terrassenbeleid staat volgens de raad hiermee naast het ruimtelijk beleid, zoals opgenomen in een bestemmingsplan.

5.2. De Afdeling stelt vast dat de gronden grenzend aan de voorzijde van het plandeel in gebruik zijn als terras bij de bestemming "Horeca" en dat voor het exploiteren van dat terras een vergunning krachtens de Algemene Plaatselijke Verordening is verleend. Voor het plandeel is op 23 maart 2004 een wijzigingsplan ex artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) vastgesteld ten gunste van een horecabestemming, waarbij met betrekking tot een terras wordt aangegeven dat de direct op het pand aangesloten omgeving goede mogelijkheden voor een beperkt terras biedt. Bij de herinrichting van de Havenkade door de gemeente in 2005 is de uitvoering van het terras op bedoelde gronden meegenomen. Hiermee staat vast dat het gebruik van deze gronden voor een terras bij de bestemming "Horeca" betreffende het plandeel is toegestaan. De Afdeling stelt echter vast dat het gebruik van de gronden als terras bij de bestemming "Horeca" grenzend aan de voorzijde van het plandeel niet past binnen de bestemmingsomschrijving van de aan de gronden toegekende bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied"

en dat dit gebruik van de gronden ook anderszins niet door middel van een nadere aanduiding in de verbeelding in het plan als zodanig is bestemd. Nu het gebruik van bedoelde gronden als terras is toegestaan en de raad niet voornemens is dit gebruik binnen de planperiode te beëindigen, is dit gebruik ten onrechte niet als zodanig bestemd. De Afdeling kan de raad niet volgen in de ter zitting gegeven uitleg van artikel 28, lid 28.1, van de planregels dat de mogelijkheid om op gronden met de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" een terras te realiseren a contrario volgt uit een vergelijking met artikel 26, lid 26.4, van de planregels waar voor gronden met de bestemming "Verkeer" de regel geldt dat die gronden, die niet gelden als verblijfsgebied, niet mogen worden gebruikt voor terrassen. Dit betekent dat het plan voor de gronden grenzend aan de voorzijde van het perceel Havenstraat 7 ten onrechte niet voorziet in de mogelijkheid van een terras.

De omstandigheid dat de toestemming voor terrassen bij horeca-inrichtingen in de gemeente Elburg wordt gereguleerd in de Algemene Plaatselijke Verordening en dat hiermee wordt toegestaan binnen de verkeersbestemming terrassen te plaatsen en te gebruiken kan hiervoor niet in de plaats worden gesteld, aangezien deze regeling, zoals de raad ook zelf stelt, los staat van de planologische regeling in een bestemmingsplan. Ook de door de raad gestelde omstandigheid dat het opnemen van de mogelijkheid van een terras in de regels van de verkeersbestemming derden de mogelijkheid zou bieden de verkeersbestemming te frustreren, te belemmeren of onmogelijk te maken, doet niet af aan de verplichting de mogelijkheid om een terras op gronden binnen het plangebied te kunnen realiseren in een bestemmingsplan op te nemen, indien dit door de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening wenselijk wordt geacht.

5.3. In hetgeen De Duinzoom B.V. heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft het op de gronden grenzend aan de voorzijde van het plandeel met de bestemming "Horeca" betreffende het perceel Havenstraat 7 te Elburg, waaraan de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" is toegekend, niet als zodanig bestemmen van het bestaande terras, is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het betoog slaagt.

Het plandeel Havendijkje 1

6. De Duinzoom B.V. heeft bezwaar tegen de vaststelling van het plan voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Tuin" ter plaatse van het perceel Havendijkje 1 te Elburg, waaraan tevens de functieaanduiding 'specifieke vorm van horeca - ijsverkoop' en de bouwaanduiding 'specifieke bouwaanduiding - prieel' zijn toegekend.

De Duinzoom B.V. betoogt dat in samenhang met de toegestane ijsverkoop een terras op deze gronden wenselijk is. Gelet op de ligging van de gronden in het toeristische gebied, bestaan er volgens haar geen ruimtelijke bezwaren tegen een terras. Voor zover de raad er op wijst dat de aanwezigheid van een tweede terras naast het op het perceel Havenstraat 7 reeds aanwezige terras de bestaande omgeving in behoorlijke mate zou

bepalen, wijst zij op de op het perceel Havenkade 10 bestaande situatie, waar een gelijkwaardige situatie aanwezig is.

6.1. De raad betoogt dat op korte afstand van de door De Duinzoom B.V. bedoelde gronden met de bestemming "Tuin" het terras behorend bij het horecabedrijf op het perceel Havenstraat 7 is gelegen. Dit bestaande terras bevindt zich op een prominente plaats direct aan de looproute van de vesting naar de haven. Gezien de ligging van de bedoelde gronden buiten de vesting tussen het Havendijkje en de stadsgracht is de raad van mening dat de toevoeging van een tweede terras op deze locatie de bestaande omgeving, zowel qua inrichting als gebruik, in behoorlijke mate gaat bepalen. Hierbij komt dat de tuin een groene en functioneel passende overgang van de stadsgracht naar de aansluitende bebouwing vormt. Gelet hierop is in het plan als uitgangspunt gekozen op deze locatie de bestemming "Tuin" zoveel mogelijk te handhaven. De inrichting en het gebruik van deze gronden voor een terras zullen naar de mening van de raad een inbreuk maken op het groene beeld dat de tuin met de aansluitende gracht vormt.

6.2. Gezien de ligging van de door De Duinzoom B.V. bedoelde gronden met de bestemming "Tuin" en in aanmerking genomen de korte afstand tussen deze gronden en het terras behorend bij het horecabedrijf op het perceel Havenstraat 7 is de Afdeling van oordeel dat de raad het door De Duinzoom B.V. op bedoelde gronden gewenste terras in redelijkheid niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening heeft kunnen achten. De raad heeft in dit opzicht zwaarder gewicht mogen toekennen aan het behouden van het groene beeld dat de tuin met de aansluitende gracht vormt dan aan het belang van De Duinzoom B.V. om de bedoelde gronden ten behoeve van de aanwezige ijsverkoop in gebruik te nemen voor een terras. In hetgeen De Duinzoom B.V. heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door De Duinzoom B.V. genoemde situatie wat de terrassen op het perceel Havenkade 10 betreft niet overeenkomt met de thans aan de orde zijnde situatie op het perceel Havendijkje 1. De raad heeft hierbij in aanmerking mogen nemen dat de ligging van die terrassen aan de voorzijde van aaneengesloten bebouwing en een terras aan de achterzijde van de bebouwing niet aan de zijde van de stadsgracht zijn gelegen, en daardoor ook geen inbreuk maken op het groene beeld dat de stadsgracht samen met de tussen de gracht en de haven aanwezige begroeiing vormt. Het betoog faalt.

De plandelen Beekstraat 39 en Bloemsteeg 5

7. De Duinzoom B.V. heeft bezwaar tegen de vaststelling van het plan voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Horeca" met de functieaanduiding 'horeca van categorie 3' betreffende het perceel Beekstraat 39 en een gedeelte van het perceel Bloemsteeg 5 te Elburg.

De Duinzoom B.V. betoogt dat het gebruik van de panden op de percelen Beekstraat 39 en Bloemsteeg 5 en het tussen deze panden gelegen pand als café-restaurant niet onder de beschrijving van de functieaanduiding 'horeca van categorie 3' valt. Nu het gebruik van de panden als restaurant,

dat valt onder de beschrijving van functieaanduiding 'horeca van categorie 1', al geruime tijd is toegestaan en niet aannemelijk is dat dit gebruik binnen de planperiode zal worden beëindigd, heeft de raad dit gebruik ten onrechte onder het overgangsrecht gebracht. De Duinzoom B.V. verzoekt hiertoe het toegestane gebruik van het pand als café-restaurant alsnog onder de beschrijving van de functieaanduiding 'horeca van categorie 3' te brengen dan wel aan de plandelen tevens de functieaanduiding 'horeca van categorie 1' toe te kennen.

Verder betoogt De Duinzoom B.V. dat het pand gelegen aan de achterzijde van het pand Beekstraat 39, waaraan eveneens de bestemming "Horeca" maar dan met de functieaanduiding 'erf' zijn toegekend en welk pand eveneens in gebruik is genomen ten behoeve van het café-restaurant in het pand Beekstraat 39, ten onrechte geen aanduiding is toegekend welke categorie van de horecafunctie is toegestaan. Hiertoe dient net als voor het pand Beekstraat 39 de beschrijving van de functieaanduiding 'horeca van categorie 3' te worden verruimd dan wel aan het plandeel tevens de functieaanduiding 'horeca van categorie 1' te worden toegekend.

7.1. Ingevolge artikel 1, lid 1.42, van de planregels wordt in de regels onder horecabedrijf verstaan een bedrijf waar bedrijfsmatig dranken en etenswaren voor gebruik ter plaatse worden verstrekt en/of waarin bedrijfsmatig logies worden verstrekt, al dan niet in combinatie met een vermaaksfunctie, met uitzondering van een erotisch getinte vermaaksfunctie, in de vorm van:

1. horecabedrijf categorie 1: een horecabedrijf dat is gericht op het gebruik uitsluitend ter plaatse verstrekken van maaltijden en dranken, zoals een restaurant of een bistro;
2. horecabedrijf categorie 2: een horecabedrijf dat is gericht op het verstrekken van kleine eetwaren, al dan niet in combinatie met dranken, met inbegrip van een snackbar en een ijssalon;
3. horecabedrijf categorie 3: een horecabedrijf dat is gericht op gebruik van dranken ten behoeve van het gebruik ter plaatse, zoals een café, bar of nachtclub;
4. horecabedrijf categorie 4: een horecabedrijf dat is gericht op het verstrekken van nachtverblijf en/of het ter plaatse nuttigen van voedsel en dranken en/of het exploiteren van een zaalaccommodatie, zoals een hotel.

Ingevolge artikel 17, lid 17.1, zijn de voor "Horeca" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. horecabedrijven van categorie 1, ter plaatse van de aanduiding 'horeca van categorie 1';
- b. horecabedrijven van categorie 2, ter plaatse van de aanduiding 'horeca van categorie 2', ter plaatse van de eerste bouwlaag;
- c. horecabedrijven van categorie 3, ter plaatse van de aanduiding 'horeca van categorie 3', ter plaatse van de eerste bouwlaag;
- d. horecabedrijven van categorie 4, ter plaatse van de aanduiding 'horeca van categorie 4';

e. wonen;

met daaraan ondergeschikt:

f. [...];

met de daarbijbehorende:

g. gebouwen, overkappingen, andere bouwwerken, tuinen en erven.

Ingevolge artikel 43, lid 43.1, aanhef en onder c, kunnen burgemeester en wethouders het plan wijzigen in die zin dat ter plaatse van de aanduiding 'horeca van categorie 3' ook horecabedrijven van categorie 1, 2 of 4 worden toegestaan door het verwijderen van de betreffende aanduiding en de aanduiding 'horeca van categorie 1', 'horeca van categorie 2' of 'horeca van categorie 4' toe te voegen.

7.2. In de verbeelding zijn voor de plandelen betreffende het perceel Beekstraat 39 en een gedeelte van het perceel Bloemsteeg 5 de bestemming "Horeca" en de functieaanduiding 'horeca van categorie 3' opgenomen. Voor het pand dat tussen beide plandelen is gelegen zijn in de verbeelding de bestemming "Horeca" en de functieaanduiding 'erf' opgenomen.

In het vorige bestemmingsplan "Stad Elburg" waren aan het perceel Beekstraat 39 de bestemming "Horecadoeleinden, Cafés, bars en woondoeleinden (HbW)", aan het perceel Bloemsteeg 5 de bestemming "Bedrijfsdoeleinden en woondoeleinden (BW)" en aan de gronden gelegen tussen beide percelen de bestemming "Erf (E100%)" toegekend.

Ingevolge artikel 6 van de voorschriften van dat plan waren de als HbW aangewezen gronden op de begane grond bestemd voor cafés en bars en op de verdieping voor woningen.

Ingevolge artikel 28, eerste lid, aanhef en onder f, waren burgemeester en wethouders bevoegd het plan te wijzigen, indien de wijziging betrekking heeft op het wijzigen van de bestemming "Horecadoeleinden, Cafés, bars en woondoeleinden (HbW)" in de bestemming "Horecadoeleinden, Hotels (Hh)" of in de bestemming "Horecadoeleinden, Restaurants en woondoeleinden (HrW)" of in de bestemming "Horecadoeleinden, Cafetaria's en woondoeleinden (HcW)".

7.3. Wat de aan de plandelen Beekstraat 39, en het bijbehorende erf, en Bloemsteeg 5 toegekende functieaanduiding 'horeca van categorie 3' betreft heeft De Duinzoom B.V. ter zitting betoogd dat de panden vanwege het faillissement van de exploitant als café in gebruik zijn en ook zullen blijven, welk gebruik valt onder de in het plan aan de gronden toegekende functieaanduiding 'horeca van categorie 3'. Het gebruik van de panden voor een restaurant, welk gebruik valt onder de functieaanduiding 'horeca van categorie 1', is volgens De Duinzoom B.V. niet langer aan de orde.

De Duinzoom B.V. heeft hierop de beroepsgronden die tegen de aan genoemde plandelen toegekende functieaanduiding 'horeca van categorie 3' zijn gericht ter zitting ingetrokken. Deze beroepsgronden behoeven derhalve geen bespreking meer.

7.4. De raad heeft in het plan als uitgangspunt gehanteerd dat horecabedrijven van categorie 1 ter plaatse van de aanduiding en horecabedrijven van de categorieën 2 en 3 ter plaatse van de aanduiding uitsluitend op de eerste bouwlaag zijn toegestaan en dat in één hoofdgebouw of binnen één bouwvlak binnen de bestemming "Horeca" een horecabedrijf van één categorie is toegestaan. Een combinatie van twee of meer zelfstandige horecabedrijven in één hoofdgebouw of binnen één bouwvlak acht de raad uit een oogpunt van een goed woon- en leefklimaat

niet wenselijk. Een wijziging van de categorie van horecabedrijven van categorie 3 naar een 'lichtere' categorie van horecabedrijf van categorie 1, 2 of 4 is op grond van de in artikel 43, lid 43.1, aanhef en onder c, van de planregels opgenomen wijzigingsbevoegdheid mogelijk. Het wijzigen van een 'lichtere' categorie van horecabedrijf naar een 'zwaardere' categorie van horecabedrijf acht de raad uit een oogpunt van een goed woon- en leefklimaat niet wenselijk en is op grond van het plan dan ook niet mogelijk. Voor dit uitgangspunt verwijst de raad naar het door hem gevoerde restrictieve horecabeleid voor het gebied van de vesting van Elburg op grond waarvan een verdere toename van het aantal horecabedrijven en een verzwaring van de categorieën van horecabedrijven onwenselijk worden geacht. Ook in het vorige bestemmingsplan was een dergelijke systematiek van functieaanduiding binnen de bestemming "Horeca" en de mogelijkheid tot het wijzigen hiervan het uitgangspunt.

Voor een gedeelte van het perceel Bloemsteeg 5 op de eerste bouwlaag heeft de raad dezelfde bestemming en functieaanduiding toegekend als aan de eerste bouwlaag van het perceel Beekstraat 39, aangezien gebleken is dat in het gedeelte van het pand Bloemsteeg 5 een toiletruimte wordt gebruikt ten behoeve van de in het pand Beekstraat 39 geëxploiteerde horecavoorziening. Hiervoor heeft de raad aangesloten bij de hiervoor bij besluit van 28 maart 2006 verleende bouwvergunning. Verder loopt de vluchtweg vanuit het pand Beekstraat 39 via de tussen de panden Beekstraat 39 en Bloemsteeg 5 gelegen erfbouw en het pand Bloemsteeg 5 naar de Bloemsteeg. De Afdeling acht een dergelijke wijze van bestemmen van het pand Bloemsteeg 5 door aan te sluiten bij het gebruik van dit gedeelte van het pand ten behoeve van het gebruik van het pand Beekstraat 39 op zichzelf in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening.

7.5. Voor zover De Duinzoom B.V. betoogt dat de raad in het gebruik van het gedeelte van het pand Bloemsteeg 5 ten behoeve van de in het pand Beekstraat 39 geëxploiteerde horecavoorziening aanleiding had moeten zien ook aan het gedeelte van het pand Bloemsteeg 5, waaraan in het plan de bestemming "Gemengd - 1" en de aanduiding 'opslag' is toegekend, de bestemming "Horeca" toe te kennen, overweegt de Afdeling het volgende.

Voor de bestemming "Gemengd - 1" voor het gedeelte van het pand Bloemsteeg 5 heeft de raad aangesloten bij de in het vorige bestemmingsplan aan het pand toegekende bestemming "Bedrijfsdoeleinden en woondoeleinden" en het bestaande gebruik van het gedeelte van het pand. De raad acht het aan dit gedeelte van het pand toekennen van de bestemming "Horeca" verder in strijd met het uitgangspunt van het plan om binnen de vesting een restrictief horecabeleid te hanteren, hetgeen betekent dat naast de bestaande horecavoorzieningen geen nieuwe horecavoorzieningen zijn toegestaan. Door naast het pand Beekstraat 39 aan het gehele pand Bloemsteeg de bestemming "Horeca" toe te kennen, ontstaat volgens de raad de mogelijkheid in het pand Bloemsteeg 5 een afzonderlijke horecavoorziening te exploiteren, door deze af te splitsen van de huidige horecavoorziening in het pand Beekstraat 39. De raad heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat dit zich niet verdraagt met het door hem gehanteerde restrictieve horecabeleid en dat de toepassing van dit

uitgangspunt in dit geval redelijk is. Verder heeft de raad toegelicht dat binnen de bestemming "Gemengd - 1" voor het gedeelte van het pand Bloemsteeg 5, behalve ten behoeve van wonen, voldoende mogelijkheden bestaan om dit gedeelte van het pand op een doelmatige wijze te kunnen gebruiken.

Gelet op het voorgaande en nu niet is gebleken dat De Duinzoom B.V. de aan het gedeelte van het pand Bloemsteeg 5 toegekende bestemming "Gemengd - 1" en de aanduiding 'opslag' niet kan verwezenlijken, heeft de raad deze bestemming en aanduiding in redelijkheid in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening kunnen achten.

7.6. Wat het pand gelegen tussen beide plandelen Beekstraat 39 en Bloemsteeg 5 betreft, waaraan de bestemming "Horeca" en de functieaanduiding 'erf' zijn toegekend, geldt, gelet op het bepaalde in artikel 17, lid 17.1, aanhef en onder c en g, van de planregels, net als voor het bijbehorende perceel Beekstraat 39, voor zover het de eerste bouwlaag betreft, de aanduiding 'horeca van categorie 3'. Ook voor het toegestane gebruik van dit gedeelte van het tussen de panden Beekstraat 39 en Bloemsteeg 5 gelegen pand heeft de raad in redelijkheid aan kunnen sluiten bij het gezamenlijke gebruik van de in genoemde panden geëxploiteerde horecavoorziening. De betogen falen.

Conclusie

8. Gelet op hetgeen hiervoor onder 4.6 en 5.3 is overwogen is het beroep gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) te worden vernietigd, voor zover het betreft de aanduiding 'specifieke vorm van waarde - bestrating' voor de gronden ter plaatse van de aanwezige stoep grenzend aan het perceel Jufferenstraat 29 te Elburg en voor zover het betreft het op de gronden grenzend aan de voorzijde van het plandeel met de bestemming "Horeca" betreffende het perceel Havenstraat 7 te Elburg, waaraan de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" is toegekend, niet als zodanig bestemmen van het bestaande terras.

9. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3. van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing genoemde onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

10. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde planonderdeel betreffende de gronden grenzend aan de voorzijde van het perceel Havenstraat 7 te Elburg met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

Proceskosten

11. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Elburg van 24 juni 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Beschermd Stadsgezicht", voor zover het betreft:
 - a. de aanduiding 'specifieke vorm van waarde - bestrating' voor de gronden ter plaatse van de aanwezige stoep grenzend aan het perceel Jufferenstraat 29 te Elburg;
 - b. het op de gronden grenzend aan de voorzijde van het plandeel met de bestemming "Horeca" betreffende het perceel Havenstraat 7 te Elburg, waaraan de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" is toegekend, niet als zodanig bestemmen van het bestaande terras;
- III. draagt de raad van de gemeente Elburg op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor onder IIa vermelde onderdeel wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;
- IV. draagt de raad van de gemeente Elburg op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen ten aanzien van het onder IIb vermelde onderdeel en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- V. veroordeelt de raad van de gemeente Elburg tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid De Duinzoom B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. gelast dat de raad van de gemeente Elburg aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid De Duinzoom B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, ambtenaar van staat.

w.g. Hagen
lid van de enkelvoudige kamer

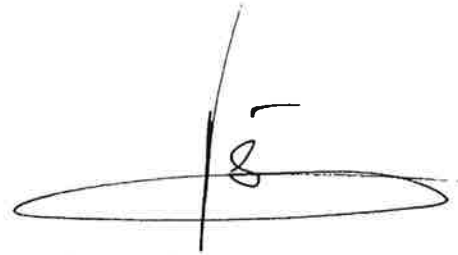
w.g. Plambeck
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 april 2014

159.

Verzonden: 16 april 2014

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' with a horizontal line across it, and a small 'e' or similar character to the right.

mr. H.H.C. Visser