

Uitspraken

ZAAKNUMMER 201203509/1/R1
DATUM VAN UITSpraak woensdag 9 januari 2013
TEGEN de raad van de gemeente Alkmaar
PROCEDURESOORT Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED Ruimtelijke-orderingskamer -
Bestemmingsplannen
Noord-Holland



201203509/1/R1.

Datum uitspraak: 9 januari 2013

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Alkmaar,
2. [appellante sub 2A], gevestigd te Alkmaar en [appellant sub 2B], wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], wonend te Alkmaar,
4. de vereniging Vereniging Werkgroep Sanering Oostelijk Stadsdeel I, gevestigd te Alkmaar,
5. [appellant sub 5A], wonend te Diemen, en [appellant sub 5B], wonend te Alkmaar,

en

de raad van de gemeente Alkmaar,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 9 februari 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Achterdam" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellanten sub 2], [appellanten sub 3], de werkgroep en [appellanten sub 5] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellanten sub 5] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 oktober 2012, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door mr. O.H. Minjon, advocaat te Opmeer, [appellanten sub 2], bijgestaan door mr. R.A. IJsendijk, advocaat te Amsterdam, [appellanten sub 3], vertegenwoordigd door mr. R. de Ridder, advocaat te Amsterdam, de werkgroep, vertegenwoordigd door mr. L.T. van Eyk van Heslinga, advocaat te Alkmaar, J.J. van den Aakster en N.J.A. Praat, [appellanten sub 5], bijgestaan door mr. V. Platteeuw, advocaat te Diemen, en de raad, vertegenwoordigd door R.P.W. van Smaalen, A.M.E. Schnerr-van der Wolde en mr. V.M. Behrens, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het plan voorziet in een actuele planologische regeling voor de Achterdam. Het plan maakt ter plaatse van een deel van de panden aan de Achterdam raamprostitutie mogelijk. Daarnaast voorziet het plan ter plaatse onder meer in woningen, bedrijven en kantoren.
2. [appellanten sub 3] hebben hun beroep tegen het besluit tot het niet vaststellen van een exploitatieplan ter zitting ingetrokken.

Formele punten

3. [appellanten sub 3] betogen dat uit het vaststellingsbesluit niet volgt dat de raad de Nota zienswijzen aan het besluit ten grondslag heeft gelegd. Volgens hen zijn de zienswijzen gelet hierop zonder enige motivering afgewezen.

3.1. In het vaststellingsbesluit staat vermeld dat de raad gelet op het voorstel van het college van burgemeester en wethouders heeft besloten het plan vast te stellen en de naar voren gebrachte zienswijzen gegrond dan wel ongegrond te verklaren. De Nota zienswijzen maakt deel uit van het voorstel van het college van burgemeester en wethouders. De raad heeft de Nota zienswijzen derhalve aan het vaststellingsbesluit ten grondslag gelegd. Het betoog faalt.

Situatie onder het voorgaande plan

4. [appellanten sub 3] en [appellanten sub 5] betogen dat de raad heeft miskend dat het plan inbreuk maakt op bestaande rechten. Volgens hen was met de inwerkingtreding van het "Paraplubestemmingsplan prostitutiebeleid" (hierna: het paraplubestemmingsplan) prostitutie aan de Achterdam als zodanig bestemd. Door de prostitutie nu slechts ter plaatse van een gedeelte van de panden toe te laten wordt het gebruik voor prostitutie voor de overige panden volgens hen zonder deugdelijke motivering niet langer als zodanig bestemd.

[appellanten sub 5] betogen in dit verband voorts dat het gebruik van een aantal panden aan de Achterdam voor raamprostitutie al decennia lang plaatsvindt en reeds onder de algemene overgangsrechtelijke bepalingen van het bestemmingsplan "Oostelijk deel Binnenstad I" valt, nu in deze bepalingen geen uitzondering is gemaakt voor gebruik dat in strijd was met het daarvoor geldende plan. De raad heeft volgens hen miskend dat het gebruik voor prostitutie daarmee opnieuw onder het algemene overgangsrecht valt.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat prostitutie onder het voorgaande plan niet was toegelaten. Volgens de raad is er derhalve in zoverre geen sprake van bestaande planologische rechten. De raad heeft uiteengezet dat ervoor is gekozen een deel van de bestaande prostitutiepanden te sluiten en een deel van de bestaande prostitutiepanden als zodanig te bestemmen. Volgens de raad viel het gebruik niet onder het algemene overgangsrecht van het bestemmingsplan "Oostelijk deel Binnenstad I".

4.2. Aan een deel van de gronden binnen het plangebied is de bestemming "Gemengd-1" toegekend. Voorts is aan een gedeelte van de gronden de bestemming "Gemengd-2" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, onder g, van de planregels zijn de gronden die zijn aangewezen voor "Gemengd-2" onder meer bestemd voor prostitutie. Binnen de bestemming "Gemengd-1" is prostitutie niet toegelaten.

Onder het voorgaande bestemmingsplan "Oostelijk deel Binnenstad I" was aan de panden aan de westzijde van de Achterdam de bestemming "Kantoor- en bedrijfsdoeleinden II" toegekend. De panden aan de oostzijde van de Achterdam waren bestemd voor "Woondoeleinden I". Vaststaat dat onder dit plan prostitutie ter plaatse niet was toegelaten. Naar aanleiding van de opheffing van het landelijk prostitutieverbod heeft de raad op 31 mei 2001 het paraplubestemmingsplan vastgesteld. Het paraplubestemmingsplan is op 14 augustus 2001 in werking getreden. Hierin is een aantal artikelen opgenomen die aan de op dat moment geldende bestemmingsplannen binnen de gemeente Alkmaar zijn toegevoegd.

Ingevolge artikel III, eerste lid, van de voorschriften bij dit plan is het verboden de in het plan begrepen gronden en de daarop voorkomende bouwwerken te gebruiken voor een doel of op een wijze strijdig met het in dit plan bepaalde.

Ingevolge het tweede lid, verleent het college van burgemeester en wethouders vrijstelling van het bepaalde in het eerste lid, indien strikte toepassing zou leiden tot een beperking van het meest doelmatige gebruik, die niet door dringende redenen wordt gerechtvaardigd.

Ingevolge punt 56 van bijlage I bij het parapluplan is artikel III toegevoegd aan het bestemmingsplan "Oostelijk deel Binnenstad I". Daarnaast is ten aanzien van het bestemmingsplan "Oostelijk deel Binnenstad I" een artikellid aan artikel III toegevoegd:

"4. In afwijking van lid 3 mag uitsluitend op de Achterdam raamprostitutie plaatsvinden."

Ter zitting is komen vast te staan dat de nummering van het laatst vermelde artikellid onjuist is. Het betreft naar het oordeel van de Afdeling een kennelijke verschrijving. Het aan het bestemmingsplan "Oostelijk deel Binnenstad I" toegevoegde artikel 50D dient derhalve als volgt te worden gelezen:

1. Het is verboden de in het plan begrepen gronden en de daarop voorkomende bouwwerken te gebruiken voor een doel of op een wijze strijdig met de in het plan bepaalde.
2. Burgemeester en Wethouders verlenen vrijstelling van het bepaalde in lid 1. indien strikte toepassing zou leiden tot een beperking van het meest doelmatige gebruik, die niet door dringende redenen wordt gerechtvaardigd.
3. In afwijking van lid 2 mag uitsluitend op de Achterdam raamprostitutie plaatsvinden.

De Afdeling is van oordeel dat artikel 50D, derde lid, van de planvoorschriften gelet op de systematiek van de planvoorschriften en gezien de samenhang tussen de artikelliden zo dient te worden gelezen dat in afwijking van het tweede lid uitsluitend ter plaatse van de Achterdam vrijstelling kon worden verleend ten behoeve van raamprostitutie. Uit artikel 50D, derde lid, volgt anders dan [appellanten sub 3], en [appellanten sub 5] betogen niet dat raamprostitutie na inwerkingtreding van het parapluplan ter plaatse van de gehele Achterdam bij recht als zodanig was toegestaan, zodat in zoverre geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad heeft miskend dat voor een deel van de panden een inbreuk wordt gemaakt op bestaande planologische rechten.

4.3. Ingevolge artikel 53, eerste lid, van de voorschriften bij het bestemmingsplan "Oostelijk deel Binnenstad I" mogen gronden en opstallen, die op het tijdstip waarop het uitgewerkte plan rechtskracht heeft verkregen in gebruik zijn in strijd met de bij het plan behorende voorschriften, voor het doel, waarvoor zij op dat tijdstip werden gebruikt, in gebruik blijven met dien verstande dat het ook is toegestaan het afwijkende gebruik meer in overeenstemming te brengen met de bestemming voor het plan. Dit overgangsrecht beperkt zich derhalve niet tot gebruik dat in overeenstemming was met het daarvoor geldende plan.

De bewijslast dat het overgangsrecht van toepassing is, rust op degene die zich daarop beroept. [appellanten sub 5] betogen slechts in algemene zin dat het gebruik voor prostitutie van een aantal panden reeds onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan "Oostelijk deel Binnenstad I" viel. Zij hebben niet nader geconcretiseerd welke panden op de peildatum in 1975 in gebruik waren voor raamprostitutie en ten aanzien van welke panden dat gebruik sindsdien onafgebroken heeft plaatsgevonden. Voorts hebben zij geen gegevens overgelegd waaruit dit kan worden afgeleid. Naar het oordeel van de Afdeling is derhalve niet aannemelijk gemaakt dat het gebruik van de panden waaraan de bestemming "Gemengd-1" is toegekend voor raamprostitutie reeds onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan "Oostelijk deel Binnenstad I" viel.

Aantal werkplekken

5. De werkgroep betoogt dat in het plan onvoldoende is gewaarborgd dat niet meer dan het maximum van 69 werkplekken aan de Achterdam zal worden gerealiseerd. Volgens haar is voorts niet handhaafbaar dat het maximum van 69 werkplekken niet wordt overschreden, nu niet in het plan is geregeld hoeveel werkplekken er per pand mogen worden gerealiseerd.

[appellanten sub 2] en [appellanten sub 3] betogen dat het aantal werkplekken ten behoeve van raamprostitutie flexibeler in het plan dient te worden opgenomen. Volgens hen heeft de raad in dit verband ten onrechte aansluiting gezocht bij de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) waarin is opgenomen dat voor 69 werkplekken exploitatievergunningen kunnen worden verleend. Het aantal in de APV opgenomen werkplekken dient niet leidend te zijn in het kader van het bestemmingsplan, aldus [appellanten sub 2] en [appellanten sub 3]. Volgens hen ontbreekt een ruimtelijke onderbouwing van het aantal mogelijk gemaakte werkplekken.

[appellanten sub 3] betogen voorts dat het voorzieningenniveau duurzaam zal worden ontwricht door aan de Achterdam maximaal 69 werkplekken mogelijk te maken. In dit verband wijzen zij erop dat tot voor kort feitelijk 135 werkplekken aanwezig waren. Dit zal volgens hen negatieve effecten elders in de gemeente tot gevolg hebben.

5.1. De raad heeft naar voren gebracht dat het plan maximaal 69 werkplekken mogelijk maakt,

omdat dit overeenkomt met het aantal exploitatievergunningen dat op grond van de APV kan worden verleend. De raad heeft voor dit aantal gekozen om de overlast voor de omgeving te beperken.

5.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.35 van de planregels wordt onder werkplek verstaan: een ruimte, deel uitmakend van een raamprostitutie-inrichting, ten behoeve van de uitvoering van werkzaamheden door maximaal één prostituee. Deze werkruimte heeft een vitrineachtige uitstraling en heeft een minimaal vloeroppervlak van 5 m². De werkruimte kan zowel aan de buitenzijde van het plan zichtbaar zijn of zich bevinden in een in het pand gecreëerde binnenstraat.

Ingevolge artikel 4, lid 4.4, onder 2, geldt voor raamprostitutie binnen het gehele plangebied een maximaal aantal werkplekken van 69.

Het maximum aantal werkplekken is derhalve, anders dan de werkgroep kennelijk betoogt, in de planregels verankerd. Gelet hierop kan handhavend worden opgetreden tegen een overschrijding van het maximum. Dat niet een maximum aantal werkplekken per pand in het plan is opgenomen doet hier niet aan af, nu het bij het plan voorziene maximaal aantal werkplekken per pand met de exploitatievergunningen kan worden gereguleerd en voor handhavend optreden niet is vereist dat een maximum per pand is opgenomen.

5.3. Ingevolge artikel 9 van de APV van de gemeente Alkmaar kunnen voor maximaal 69 werkruimten exploitatievergunningen worden verleend. In de plantoelichting staat vermeld dat is gebleken dat het aantal tot voor kort feitelijk aanwezige werkplekken een groter gebied bedient dan uitsluitend Alkmaar. Om te voldoen aan de stedelijke behoefte is geschat dat maximaal 70 werkplekken benodigd zijn. Met het plan is beoogd aan te sluiten bij deze stedelijke behoefte. Uit de Nota zienswijzen volgt dat de raad voorts aansluiting heeft gezocht bij het aantal werkplekken dat bij de inwerkingtreding van het plan als zodanig in gebruik was. Uit het verweerschrift volgt dat de raad een groter aantal werkplekken niet wenselijk acht gelet op de overlast die dit met zich brengt voor de omgeving van de Achterdam. Door het aantal feitelijk aanwezige werkplekken terug te dringen valt de overlast beter in de hand te houden, zo staat in het verweerschrift vermeld. Anders dan [appellanten sub 2] en [appellanten sub 3] betogen heeft de raad bij de vaststelling van het maximum aantal werkplekken niet uitsluitend aansluiting gezocht bij de APV. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid een maximum aantal werkplekken van 69 in het plan heeft kunnen opnemen.

Ten aanzien van het betoog van [appellanten sub 3] dat het terugdringen van het aantal feitelijk aanwezige werkplekken ongewenste neveneffecten zal hebben elders in de gemeente, overweegt de Afdeling dat dit in beginsel een kwestie is van handhaving die in deze procedure niet aan de orde kan komen. Voorts volgt, zoals hiervoor overwogen, uit de plantoelichting dat met de 69 plekken kan worden voorzien in de stedelijke behoefte, zodat binnen de gemeente sprake zal zijn van voldoende aanbod.

Wijzigingsbevoegdheden

6. De werkgroep kan zich voorts niet verenigen met de wijzigingsbevoegdheden zoals opgenomen in de artikelen 3.6 en 4.6 van de planregels. Volgens haar is onvoldoende verzekerd dat indien voor een pand de bestemming "Gemengd-1" kan worden gewijzigd in de bestemming "Gemengd-2" voor een ander pand de bestemming "Gemengd-2" daadwerkelijk zal worden gewijzigd in de bestemming "Gemengd-1". Nu hiervoor twee aparte procedures moeten worden gevolgd kan één van de wijzigingsplannen worden vernietigd terwijl een ander wijzigingsplan reeds in rechte onaantastbaar is geworden, aldus de werkgroep.

6.1. Volgens de raad is het niet noodzakelijk om ter uitvoering van de wijzigingsbevoegdheden twee procedures te volgen. Gelet op de samenhang zullen de bestemmingen voor de panden in één procedure worden gewijzigd. Zo is volgens de raad voldoende gewaarborgd dat er na uitoefening van de wijzigingsbevoegdheden niet meer dan 69 werkplekken zullen worden gerealiseerd.

6.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.6, van de planregels is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om overeenkomstig artikel 3.6 van de wet het plan te wijzigen in die zin dat voor één of meerdere panden de bestemming "Gemengd-1" mag worden gewijzigd in de

bestemming "Gemengd-2" onder de volgende voorwaarden:

- a. gelijktijdig met de wijziging van de panden met de bestemming "Gemengd-1" in de bestemming "Gemengd-2" worden ook panden met de bestemming "Gemengd-2" gewijzigd in de bestemming "Gemengd-1";
- b. na toepassen van de wijzigingsbevoegdheden is het aantal werkplekken voor raamprostitutie voor het hele bestemmingsplangebied niet groter dan 69.

Ingevolge artikel 4, lid 4.6, van de planregels is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om overeenkomstig artikel 3.6 van de wet het plan te wijzigen in die zin dat voor één of meer panden de bestemming "Gemengd-2" mag worden gewijzigd in de bestemming "Gemengd-1" onder de volgende voorwaarden:

- a. gelijktijdig met de wijziging van de panden met de bestemming "Gemengd-2" in de bestemming "Gemengd-1" worden ook panden met de bestemming "Gemengd 1" gewijzigd in de bestemming "Gemengd-2";
- b. na toepassen van de wijzigingsbevoegdheden is het aantal werkplekken voor raamprostitutie voor het gehele bestemmingsplangebied niet groter dan 69.

Gelet op de voorwaarden zoals opgenomen in de wijzigingsbevoegdheden ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat onvoldoende is gewaarborgd dat in geval de bestemming "Gemengd-1" ten aanzien van een pand wordt gewijzigd in de bestemming "Gemengd-2" dit ertoe dient te leiden dat de bestemming "Gemengd-2" ten aanzien van een pand wordt gewijzigd in de bestemming "Gemengd-1". Noch de Wet op de ruimtelijke ordening noch de systematiek van de planregels verzet zich tegen de toepassing van beide wijzigingsbevoegdheden in één wijzigingsprocedure. Om te kunnen voldoen aan de wijzigingsvoorwaarden is het toepassen van de wijzigingsbevoegdheden in één procedure aangewezen. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat onvoldoende in de wijzigingsbevoegdheden is gewaarborgd dat in het plangebied maximaal 69 werkplekken aanwezig mogen zijn.

7. [appellanten sub 2] en de werkgroep betogen dat met de wijzigingsbevoegdheden zoals opgenomen in artikel 3.6 en artikel 4.6 van de planregels niet het door de raad beoogde doel van het clusteren van de prostitutieramen in het midden van de Achterdam kan worden verwezenlijkt. Volgens [appellanten sub 2] zullen de eigenaren van de panden waar prostitutie is toegelaten geen baat hebben bij het uitruilen van panden aan de Achterdam indien het totaal aantal werkplekken niet mag toenemen. In dit verband wijzen zij op de volgens hen hoge kosten die gepaard gaan met het verplaatsen van de werkplekken naar een ander pand.

De werkgroep betoogt in dit verband dat het op grond van de wijzigingsbevoegdheden eveneens mogelijk is dat de prostitutie meer naar de randen van de Achterdam wordt verplaatst, hetgeen volgens haar in strijd is met het door de raad beoogde doel van het centreren van de prostitutiepanden.

7.1. De raad heeft uiteengezet dat de wijzigingsbevoegdheid in het plan is opgenomen om te bevorderen dat de prostitutiepanden in een deel van de Achterdam worden geconcentreerd. Volgens de raad is het niet wenselijk een groter aantal werkplekken in de wijzigingsbevoegdheid op te nemen.

7.1.1. In de Nota zienswijzen staat vermeld dat door de toepassing van beide wijzigingsbevoegdheden de prostitutie binnen de Achterdam kan worden verplaatst zonder dat het aantal werkplekken toeneemt. De raad heeft deze mogelijkheid in het plan opgenomen, omdat door het concentreren van de prostitutie aan een gedeelte van de Achterdam de overlast beter kan worden bestreden, zo staat in de Nota zienswijzen vermeld. Daarnaast zal het resterende deel van de Achterdam makkelijker kunnen worden ontwikkeld ten behoeve van andere functies. Anders dan de werkgroep betoogt wordt met de wijzigingsbevoegdheden derhalve niet beoogd dat de werkplekken zonder meer in het midden van de Achterdam te centreren.

Zoals reeds overwogen onder 4.3 heeft de raad er gelet op de openbare orde, de mogelijke overlast ten gevolge van de prostitutie en het uitgangspunt dat voornamelijk wordt beoogd in de stedelijke behoefte te voorzien voor gekozen maximaal 69 werkplekken toe te laten. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad ook ten aanzien van de wijzigingsbevoegdheid kunnen

kiezen voor dit maximum aantal werkplekken. Daarbij is van belang dat met de wijzigingsbevoegdheden een verplaatsing van het aantal werkplekken wordt beoogd en uitdrukkelijk geen toename. In de stelling van [appellanten sub 2] dat met het realiseren van werkplekken in een nieuw pand kosten zijn gemoeid, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de wijzigingsbevoegdheden niet uitvoerbaar zijn.

Gebruiksmogelijkheden binnen de bestemming "Gemengd-1"

8. [appellant sub 1], [appellanten sub 2] betogen dat de gebruiksmogelijkheden voor panden waaraan de bestemming "Gemengd-1" is toegekend te beperkt zijn. Ter plaatse van deze panden dient volgens hen horeca en detailhandel te worden toegelaten. In dit verband wijzen [appellanten sub 2] erop dat het toelaten van detailhandel aan de Achterdam in overeenstemming is met het gemeentelijk beleid.

8.1. De raad heeft uiteengezet dat het gebruik zoals dat feitelijk aanwezig was ten tijde van de ter inzage legging van het ontwerpplan in het plan is opgenomen. Op dat moment werden de gewenste functies niet uitgeoefend. Voorts ligt de Achterdam niet in het zogenoemde centrumgebied. Het gemeentelijk beleid is er volgens de raad op gericht detailhandel in het centrumgebied te realiseren.

8.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de panregels zijn de voor "Gemengd-1" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. één woning per perceel met inbegrip van ruimten ten behoeve van de uitoefening van aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit, bergingen en andere nevenruimten;
- b. bedrijf;
- c. kantoor;
- d. maatschappelijke doeleinden;
- e. culturele voorzieningen;
- f. kleinschalige sportvoorzieningen;
- g. tuinen, erven en verblijfsgebied.

Vaststaat dat detailhandel en horeca binnen deze bestemmingsomschrijving niet zijn toegelaten. Uit de plantoelichting volgt dat voor de binnenstad in de "uitwerking regionaal detailhandelsbeleid" een visie met de gewenste structuur is opgenomen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen gebieden met kernwinkels en aanloopgebieden. Uitsluitend binnen deze gebieden zijn winkels toegestaan. Omdat de Achterdam niet is aangewezen als kernwinkelgebied of aanloopgebied voorziet het plan ter plaatse van de Achterdam niet in detailhandel, zo staat in de plantoelichting vermeld. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat de raad er niet in redelijkheid toe heeft kunnen besluiten ter plaatse van de Achterdam geen detailhandel toe te laten. Overigens heeft de raad ter zitting naar voren gebracht dat ten aanzien van detailhandel een verzoek tot afwijken van het bestemmingsplan kan worden ingediend en dat het gemeentebestuur thans een positieve grondhouding heeft ten aanzien van het toelaten van detailhandel aan de Achterdam, mits het geen seksinrichting betreft.

Ten aanzien van horeca staat in de plantoelichting vermeld dat het horecabeleid in Alkmaar erop is gericht een gevarieerd en voldoende groot aanbod aan horeca te behouden. In de Kadernota horeca zijn horecaconcentratiegebieden aangewezen waar nieuwe horeca is toegestaan. Voor overige gebieden geldt dat in beginsel geen nieuwe horeca wordt toegelaten. De Achterdam maakt geen deel uit van het horecaconcentratiegebied. In het aangevoerde ziet de Afdeling gelet op het vorenstaande geen grond voor het oordeel dat de raad er niet in redelijkheid toe heeft kunnen besluiten ter plaatse van de Achterdam geen horeca toe te laten.

Planschadeclaims

9. [appellanten sub 3] en [appellanten sub 5] betogen dat de financiële uitvoerbaarheid van het plan niet inzichtelijk is gemaakt. Volgens [appellant sub 1], [appellanten sub 3] en [appellanten sub 5] heeft de raad niet onderkend dat sprake zal zijn van planschadeclaims. In dit verband

betogen zij dat de gebruiksmogelijkheden voor prostitutie ten aanzien van het voorgaande plan zijn beperkt, hetgeen volgens hen aanzienlijke planschadeclaims tot gevolg zal hebben.

9.1. Volgens de raad is het plan financieel uitvoerbaar, omdat er geen uitzonderlijke planschadeclaims zijn te verwachten.

9.2. In de Nota zienswijzen staat vermeld dat in de gemeentelijke begroting rekening wordt gehouden met planschade. Wanneer vorderingen worden verwacht die hoger zijn dan normaal, dienen aparte reserveringen te worden gemaakt voor deze te verwachten planschadeclaims. Zoals reeds overwogen onder 4.2 is de Afdeling van oordeel dat het gebruik van de panden voor prostitutie ter plaatse van de Achterdam onder het voorgaande planologische regime niet als zodanig was bestemd. In zoverre heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen uitzonderlijke planschadeclaims zijn te verwachten. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad derhalve kunnen volstaan met een verwijzing naar de gemeentelijke begroting.

Het beroep van de werkgroep voor het overige

10. De werkgroep betoogt dat de raad ten onrechte alternatieve locaties voor prostitutie buiten beschouwing heeft gelaten. Volgens de werkgroep ligt het meer voor de hand de prostitutie aan de rand van de stad toe te laten.

10.1. De Afdeling overweegt dat de raad bij de keuze van de bestemming een afweging dient te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsvrijheid. De voor- en nadelen van alternatieven dienen voorts in die afweging te worden meegenomen. De raad heeft uiteengezet de keuze te hebben gemaakt voor de Achterdam, omdat de prostitutie hier feitelijk reeds sinds decennia plaatsvindt en de panden hiervoor geschikt zijn. Volgens de raad zou een locatie aan de randen van de stad niet geschikt zijn, omdat het gebruik dan meer in een woonomgeving zou plaatsvinden. De werkgroep heeft voorts geen concrete alternatieve locaties genoemd waar de raamprostitutie volgens haar beter zou kunnen plaatsvinden. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de gekozen planlocatie niet geschikt is, dan wel dat er geschiktere alternatieve locaties aanwezig zijn binnen de gemeente.

11. De werkgroep betoogt voorts dat het plan zal leiden tot ernstige overlast. Volgens de werkgroep veroorzaakt de raamprostitutie ter plaatse verkeers- en parkeeroverlast voor omwonenden. Voorts vormt het plan volgens de werkgroep een aantasting van het woongenot door de aanblik van criminaliteit die de prostitutie met zich brengt.

11.1. De raad erkent dat er in de bestaande feitelijke situatie sprake is van parkeeroverlast. Nu het aantal feitelijk aanwezige werkplekken wordt teruggebracht van 135 naar 69 zal deze overlast volgens de raad afnemen. Voorts wordt in de nabijheid van de Achterdam een parkeergarage gerealiseerd en wordt met maatregelen getracht de overlast terug te dringen.

11.2. Zoals hiervoor reeds overwogen voorziet het plan ingevolge artikel 4, lid 4.4, onder 2, van de planregels in maximaal 69 werkplekken. De raad heeft uiteengezet dat er in de nabijheid van de Achterdam een bestaande parkeergarage aanwezig is met 435 parkeerplaatsen. Voorts wordt er in de nabijheid van de Achterdam een nieuwe parkeergarage gerealiseerd waarvan de bezoekers van de Achterdam gebruik kunnen gaan maken. Deze openbare parkeergarage krijgt een capaciteit van 700 parkeerplaatsen ten behoeve van de verschillende functies in het centrum. Gelet hierop is er in de nabijheid voldoende parkeergelegenheid aanwezig voor de bezoekers van de Achterdam, zo staat in het verweerschrift vermeld. De werkgroep heeft dit op zichzelf niet bestreden. Voorts heeft de raad ter zitting toegelicht dat het aantal bezoekers ten gevolge van de 69 werkplekken voor raamprostitutie niet dusdanig veel extra verkeer oplevert ten opzichte van de andere in het centrum aanwezige functies als detailhandel en horeca dat dit voor problemen zal zorgen. Daarnaast is de Dijk, de toegangsweg tot de Achterdam, en de directe omgeving van de Achterdam heringericht om de verkeers- en parkeersituatie te verbeteren, zo staat in het verweerschrift vermeld. Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat niet is te verwachten dat de parkeer- en verkeersoverlast ten gevolge van het plan dusdanig zal zijn dat hieraan een doorslaggevend gewicht diende te worden toegekend.

Ten aanzien van de gestelde criminaliteit en overlast ten gevolge van de bezoekers staat in het verweerschrift vermeld dat er extra maatregelen zullen worden getroffen om overlast tegen te gaan. Zo is de sluitingstijd van de prostitutiebedrijven teruggebracht tot 01:00 uur en zal er verscherpt toezicht worden gehouden. De raad heeft ter zitting toegelicht zo veel mogelijk handhavend te zullen optreden. Naar het oordeel van de Afdeling is, gelet op deze maatregelen en gezien de verwachte afname van het aantal bezoekers, niet aannemelijk geworden dat de overlast dusdanig zal zijn dat de raad hieraan doorslaggevend gewicht diende toe te kennen. Daarbij neemt de Afdeling voorts in aanmerking dat de Achterdam is gelegen in het centrum en het uitgaansgebied van Alkmaar en dat het in dit stedelijke gebied gebruikelijk is dat verschillende functies naast elkaar aanwezig zijn.

Het beroep van [appellant sub 1] voor het overige

12. [appellant sub 1] betoogt dat aan het pand aan de Achterdam 29 ten onrechte niet de bestemming "Gemengd-2" is toegekend. In dit verband voert hij aan dat het gebruik van het pand ten behoeve van prostitutie onder het paraplubestemmingsplan als zodanig was bestemd. Daarnaast wijst [appellant sub 1] erop dat het pand is gelegen in het midden van de Achterdam, alwaar het volgens hem wenselijk is de prostitutiepanden te centreren.

12.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het pand aan de Achterdam 29 ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpplan niet in gebruik was voor prostitutie. Volgens de raad is er ten aanzien van dit pand geen aanvraag ingediend en is er nooit een exploitatievergunning verleend.

12.2. Aan het pand aan de Achterdam 29 is de bestemming "Gemengd-1" toegekend, zodat ter plaatse geen raamprostitutie is toegelaten. Zoals hiervoor reeds overwogen heeft de raad beoogd uitsluitend raamprostitutie toe te laten ter plaatse van de panden waar dit gebruik ten tijde van de vaststelling van het plan plaatsvond en waarvoor op dat moment een exploitatievergunning was verleend. In de Nota zienswijzen staat vermeld dat het pand aan de Achterdam 29 nooit voor prostitutie in gebruik is geweest. [appellant sub 1] heeft dit ter zitting bevestigd. Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 1] dat aan het pand aan de Achterdam 29 gelet op de ligging in het midden van de Achterdam een bestemming voor raamprostitutie dient te worden toegekend, overweegt de Afdeling dat de raad er niet zonder meer naar streeft om de prostitutie in het midden van de Achterdam te centreren. Voorts kan de bestemming "Gemengd-1" ingevolge artikel 3, lid 3.6 van de planregels onder voorwaarden worden gewijzigd in de bestemming "Gemengd-2". Gelet op het vorenstaande heeft de raad er in redelijkheid toe kunnen besluiten raamprostitutie ter plaatse van het pand aan de Achterdam 29 niet toe te laten.

Het beroep van [appellanten sub 5] voor het overige

13. [appellanten sub 5] betogen dat aan de panden Achterdam 3-5 ten onrechte niet de bestemming "Gemengd-2" is toegekend. In dit verband betogen zij dat in 2002 een bouwvergunning met vrijstelling is verleend voor deze panden ten behoeve van een verbouwing voor prostitutie. Volgens [appellanten sub 5] is het gebruik ten onrechte onder het overgangsrecht gebracht. Het pand wordt gebruikt voor raamprostitutie en het is niet aannemelijk dat dit gebruik binnen de planperiode zal worden beëindigd.

13.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het pand aan de Achterdam 3-5 ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpplan niet in gebruik was voor prostitutie.

13.2. Aan het pand aan de Achterdam 3-5 is de bestemming "Gemengd-1" toegekend, zodat raamprostitutie ter plaatse niet als zodanig is bestemd. Vaststaat dat in 2003 een vrijstelling met bouwvergunning is verleend voor een verbouwing ten behoeve van gebruik van het pand aan de Achterdam 3-5 voor prostitutie. Voorts is gebleken dat voor drie werkkamers in het pand een exploitatievergunning is verleend en dat dit pand voor raamprostitutie in gebruik is.

De met de bouwvergunning en vrijstelling vergunde rechten dienen gelet op de rechtszekerheid in beginsel in het plan te worden opgenomen. Dit uitgangspunt kan onder meer uitzondering vinden indien het als zodanig bestemmen van het gebruik op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. Daarnaast moet met het oog op deze gevestigde rechten en belangen aannemelijk zijn dat de beoogde bestemming binnen

de planperiode wordt verwezenlijkt. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad niet aannemelijk gemaakt dat het gebruik voor raamprostitutie van het pand aan de Achterdam 3-5 binnen de planperiode zal worden beëindigd. Voorts heeft de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom het gebruik voor raamprostitutie in dit pand niet langer kan worden toegelaten. Het enkele betoog van de raad dat het gebruik ten tijde van de vaststelling van het plan tijdelijk was onderbroken rechtvaardigt naar het oordeel van de Afdeling geen inbreuk op de gevestigde rechten en belangen.

14. Gelet op het vorenstaande is de conclusie dat hetgeen [appellanten sub 5] hebben aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat het plan in zoverre niet is genomen met de bij het nemen van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep van [appellanten sub 5] is gegrond. Het besluit tot vaststelling van plan, voor zover dat betrekking heeft op het plandeel met de bestemming "Gemengd-1" ter plaatse van de Achterdam 3-5 dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

In hetgeen [appellanten sub 3], [appellanten sub 2], de werkgroep, [appellant sub 1] en [appellanten sub 5] voor het overige hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het plan anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. De beroepen [appellanten sub 3], [appellanten sub 2], de werkgroep en [appellant sub 1] zijn ongegrond.

15. Ten aanzien van [appellanten sub 5] dient de raad op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien [appellanten sub 3], [appellanten sub 2], de werkgroep en [appellant sub 1] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het beroep van [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Alkmaar van 9 februari 2012, waarbij het bestemmingsplan "Achterdam" is vastgesteld, voor zover dit betrekking heeft op het plandeel met de bestemming "Gemengd-1" aan de Achterdam 3-5;
- III. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en de vereniging Vereniging Werkgroep Sanering Oostelijk Stadsdeel I geheel en het beroep van [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], voor het overige ongegrond;
- IV. veroordeelt de raad van de gemeente Alkmaar tot vergoeding van bij [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944,00 (zegge: negenhonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.
- V. gelast dat de raad van de gemeente Alkmaar aan [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 156,00 (zegge: honderdzesenvijftig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en drs. W.J. Deetman en mr. G. van der Wiel, leden, in tegenwoordigheid van mr. L. Brand, ambtenaar van staat.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Brand
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 januari 2013

575.

