

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:1834

Datum uitspraak

10 mei 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 27 januari 2022 heeft de raad van de gemeente Ouder-Amstel het bestemmingsplan "Duivendrechtsevaart" vastgesteld. Het voorliggende bestemmingsplan maakt de ontwikkeling mogelijk van het gebied rondom de Duivendrechtsevaart van een bedrijventerrein tot een verblijfsgebied. Deze ontwikkeling is onderdeel van de beoogde transformatie van het monofunctionele bedrijventerrein "Amstel Business Park Zuid" naar een woon-werkgebied met de naam "Werkstad OverAmstel". Op dit moment zijn in de Duivendrechtsevaart meerdere woonboten gelegen. Bewoners van de woonboten hebben in het verleden zonder omgevingsvergunning de gronden op de openbare kade, waarvan de gemeente Amsterdam eigenaar was, in gebruik genomen. Daarop zijn tuinen en in sommige gevallen ook bebouwing gerealiseerd. Met het bestemmingsplan wordt onder meer voorzien dat de kade van de Duivendrechtsevaart wordt vrijgemaakt van de daarop gerealiseerde tuinen en bouwwerken.

Volledige tekst

202201809/1/R1.

Datum uitspraak: 10 mei 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend te Amsterdam-Duivendrecht, gemeente Ouder-Amstel, appellanten,

en

de raad van de gemeente Ouder-Amstel,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 januari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Duivendrechtsevaart" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 februari 2023, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd [gemachtigde A] en [gemachtigde B], bijgestaan door mr. L.C.A.C. Hoogewerf, advocaat te Hoorn, en de raad, vertegenwoordigd door mr. S.A.B. Boer, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het voorliggende bestemmingsplan maakt de ontwikkeling mogelijk van het gebied rondom de Duivendrechtsevaart van een bedrijventerrein tot een verblijfsgebied. Deze ontwikkeling is onderdeel van de beoogde transformatie van het monofunctionele bedrijventerrein "Amstel Business Park Zuid" naar een woon-werkgebied met de naam "Werkstad OverAmstel". Op dit moment zijn in de Duivendrechtsevaart meerdere woonboten gelegen. Bewoners van de woonboten hebben in het verleden zonder omgevingsvergunning de gronden op de openbare kade, waarvan de gemeente Amsterdam eigenaar was, in gebruik genomen. Daarop zijn tuinen en in sommige gevallen ook bebouwing gerealiseerd. Met het bestemmingsplan wordt onder meer voorzien dat de kade van de Duivendrechtsevaart wordt vrijgemaakt van de daarop gerealiseerde tuinen en bouwwerken. Op grond van dit plan rust op gronden van de kade de bestemming "Verkeer". De voor "Verkeer" aangewezen gronden zijn onder meer bestemd voor wegen, voet- en fietspaden en steigers en afmeervoorzieningen. Gebouwen en privé-tuinen zijn niet toegestaan.

[appellant] en anderen, bestaande uit eigenaren en bewoners van de woonboten die gelegen zijn aan de Willem Fenengastraat 46 tot en met 70 te Amsterdam-Duivendrecht, keren zich tegen de voorziene ontwikkelingen. Zij komen hoofdzakelijk in beroep omdat zij willen dat de tuinen en kadebebouwing langs de Duivendrechtsevaart behouden blijven.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Wettelijk kader

3. De wettelijke bepalingen die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Beroepsgronden

Beroep op overgangsrecht

4. [appellant] en anderen betogen dat de tuinen en kadebebouwing worden beschermd door het overgangsrecht van het bestemmingsplan "Amstel Business Park Zuid", dat is vastgesteld op 20 juni 2013. Zij stellen daartoe dat de kadegronden ter hoogte van de Willem Fenengastraat 46 tot en met 70 als zodanig waren bestemd in het bestemmingsplan "Industriegebied Amstel 1977", dat begin 1981 in werking is getreden. Voor zover dat niet zo is voeren zij aan dat dit gebruik viel onder de legaliserende werking van het gebruiksovergangsrecht uit dat laatste plan, omdat de kade al meer dan 40 jaar op deze wijze wordt gebruikt en dat gebruik sindsdien ononderbroken is voortgezet.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2018:2102, is het aan degene die een beroep doet op het overgangsrecht van een bestemmingsplan om aannemelijk te maken dat het strijdige gebruik op de peildatum plaatsvond en nadien is voortgezet. Vast staat dat de tuinen en kadebebouwing langs de Duivendrechtsevaart al enkele tientallen jaren ononderbroken aanwezig zijn. Tussen partijen is echter in geschil hoe lang dit precies het geval is en of de bebouwing en het gebruik zijn toegestaan op grond van het overgangsrecht van??.

4.2. Naar het oordeel van de Afdeling zijn [appellant] en anderen erin geslaagd om aannemelijk te maken dat het gebruik van de gronden als tuin wordt beschermd door het gebruiksovergangsrecht van het bestemmingsplan "Amstel Business Park Zuid". De Afdeling licht dit oordeel als volgt toe.

De gronden van de kade ter hoogte van de Willem Fenengastraat 46 tot en met 70 waren in het bestemmingsplan "Amstel Business Park Zuid" bestemd als "Verkeer - 2". Op grond van artikel 10.1 van de regels van dat plan zijn de voor "Verkeer - 2" aangewezen gronden bestemd voor onder meer wegen met maximaal vier rijstroken; parallelwegen; voet- en fietspaden; viaducten, tunnels en bruggen, en voor parkeervoorzieningen. Daarmee waren op de desbetreffende gronden geen privé-tuinen toegestaan. [appellant] en anderen bestrijden dat niet, maar voeren ten eerste aan dat de tuinen en kadebebouwing worden beschermd door het overgangsrecht van het bestemmingsplan "Amstel Business Park Zuid" omdat het bestemmingsplan "Industriegebied Amstel 1977" de gronden als zodanig bestemde. Op grond van artikel 22.7 van de regels van het bestemmingsplan "Amstel Business Park Zuid" is het gebruiksovergangsrecht van dat plan niet van toepassing op gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan. Daarom zal de Afdeling eerst beoordelen of de gronden inderdaad destijds al positief bestemd waren.

Op basis van de plankaart waarover de Afdeling beschikt, moet het ervoor worden gehouden dat de gronden op de kade ter hoogte van de Willem Fenengastraat 46 tot en met 70 onder het bestemmingsplan "Industriegebied Amstel 1977" gedeeltelijk waren bestemd als "Groenvoorziening". Het gedeelte ten noorden van de groenvoorziening was bestemd als "Loswal". Op grond van artikel 13, lid 1, van de voorschriften van dat plan zijn de voor "Loswal" aangewezen gronden bestemd voor loswal en de hiervoor noodzakelijke

bouwwerken. Duidelijk is dat die bestemming geen privé-tuinen omvat. Op grond van artikel 11, lid 1, van de voorschriften van het bestemmingsplan "Industriegebied Amstel 1977" waren de voor "Groenvoorziening" aangewezen gronden bestemd voor gazon, beplantingen, speelterreinen, voet- en fietspaden en de ten behoeve van het onderhoud hiervan nodige bouwwerken. Hoewel dit niet uitdrukkelijk volgt uit de voorschriften, de systematiek en de toelichting van het plan, heeft de raad zich, anders dan [appellant] en anderen stellen, naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat daarmee de huidige privé-tuinen niet werden toegestaan. De Afdeling betreft bij haar oordeel de betekenis in het algemeen spraakgebruik zoals omschreven in het Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal. Daarin is "groenvoorziening" omschreven als "aanleg van openbaar groen" en "plantsoen". Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het gebruik van de kadegronden als privé-tuinen met artikel 11, eerste lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan "Industriegebied Amstel 1977" niet waren toegestaan op gronden met de bestemming "Groenvoorziening". In zoverre slaagt het beroep van [appellant] en anderen niet. Op grond van het gebruiksovergangsrecht in artikel 18, derde lid, van de planvoorschriften mochten bouwwerken en gronden die op de datum van het van kracht worden van het plan (hierna: de peildatum) op andere wijze in gebruik waren dan in het bestemmingsplan "Industriegebied Amstel 1977" is bepaald, in beginsel als zodanig in gebruik blijven. Op basis van documenten die zijn overgelegd door de raad moet het ervoor worden gehouden dat de peildatum 20 januari 1981 is. [appellant] en anderen hebben afbeeldingen overgelegd van de ontwikkeling van de Willem Fenengastraat tussen 1967 en 2023. Op twee foto's uit het persoonlijke archief van [appellant] en anderen, die volgens hen dateren uit het jaar 1981, is zichtbaar dat de kade ter hoogte van hun woonboten in gebruik is als tuin en dat de desbetreffende gronden ook als zodanig zijn afgeschermd door schuttingen en heggen. Daarbij duidt de staat van de beplanting in de tuinen en de heggen erop dat die er al wat langer staan. Dit kadegebruik is ook zichtbaar op een door [appellant] en anderen overgelegde luchtfoto afkomstig van de Dienst Luchtvaart Schiphol. Op deze foto is tevens zichtbaar dat de snelweg A10 Ring Zuid nog niet was aangelegd. Er is door [appellant] en anderen ook een foto overgelegd waarop, naast het kadegebruik, een talud zichtbaar is op de plek waar nu de snelweg A10 Ring Zuid ligt. De Afdeling acht daarom door [appellant] en anderen aannemelijk gemaakt dat de kadegronden door hen al enige tijd voor de oplevering van de snelweg A10 Ring Zuid als privé-tuinen werden gebruikt. Daarbij is van belang dat uit de website van Rijkswaterstaat blijkt, en ter zitting is besproken, dat de snelweg A10 Ring Zuid op 7 juli 1981 is opgeleverd. [appellant] en anderen hebben daarmee aannemelijk gemaakt dat het kadegebruik reeds vóór het peilmoment van begin 1981 aanwezig was. Het betoog slaagt in zoverre. De raad heeft het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad in reactie op het gemotiveerde betoog van [appellant] en anderen geen (archief)stukken heeft overgelegd die in een andere richting wijzen.

4.3. De omstandigheid dat [appellant] en anderen aannemelijk hebben gemaakt dat het gebruik van de gronden als tuin wordt beschermd door het gebruiksovergangsrecht, betekent niet dat de zich op de gronden bevindende bouwwerken ook legaal aanwezig zijn. Dat is alleen het geval als die bouwwerken destijds met een vergunning zijn gerealiseerd dan wel vergunningvrij mochten worden opgericht. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is genoegzaam duidelijk geworden dat voor de bouwwerken geen omgevingsvergunning is verleend. Onduidelijk is echter of deze zonder vergunning gebouwd mochten worden. Niet is gebleken dat de raad hier onderzoek naar heeft gedaan. Geconcludeerd moet daarom worden dat de raad het besluit ook in dit opzicht niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid.

Het betoog slaagt.

Belangenafweging

5. [appellant] en anderen betogen dat de raad bij het besluit tot vaststelling van het plan onvoldoende rekening heeft gehouden met hun belang, dat ziet op het behoud van de tuinen en kadebebouwing aan de Duivendrechtsevaart. Zij stellen in dat verband dat de kadegronden langer dan 40 jaar in gebruik zijn als tuin met opstallen en daartegen nooit is opgetreden door het college. Door dit bestemmingsplan vast te stellen ondervinden [appellant] en anderen onevenredige nadelige gevolgen, zo stellen zij. Ten eerste betogen [appellant] en anderen dat zij financieel worden benadeeld als de tuinen en kadebebouwing moeten verdwijnen, omdat sommige bewoners daar hun bedrijven hebben gevestigd. Ten tweede is de raad er volgens hen aan voorbijgegaan dat de gerealiseerde kadebebouwing in de vorm van opstallen en erfafscheidingen bescherming biedt van eigendommen en de woonboten in een onveilige buurt. Zij stellen dat in hun woonbuurt zich ernstige incidenten hebben voorgedaan, en dat het gebied onveilig is door onder meer de nabijheid van een afgelegen industrieterrein. Ten derde betogen [appellant] en anderen dat het openbaar toegankelijk maken van de kade met minder ingrijpende maatregelen bereikt had kunnen worden. Zij stellen dat er voldoende ruimte is op de kade om zowel de tuinen en kadebebouwing te behouden als ook een open karakter te waarborgen.

5.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad te weinig gewicht toegekend aan het belang van [appellant] en anderen dat ziet op het behoud van de tuinen en kadebebouwing aan de Duivendrechtsevaart. De raad heeft onvoldoende rekening gehouden met het feit dat zij al ongeveer 40 jaar gebruikmaken van de gronden, en dat het college van burgemeester en wethouders van Ouder-Amstel, naar moet worden aangenomen, pas bij brief van 4 mei 2017 uitdrukkelijk aan de bewoners heeft laten weten dat de tuinen en kadebebouwing volgens hem niet waren toegestaan. Zoals in deze uitspraak onder 4.2 is overwogen, hebben [appellant] en anderen daarnaast aannemelijk gemaakt dat het gebruik van de kadegronden als tuin wordt beschermd door het gebruiksovergangsrecht van het bestemmingsplan "Industriegebied Amstel 1977". De raad heeft dit aspect onvoldoende onderzocht. Verder heeft de raad niet onderzocht of een aantal van de op de kadegronden aanwezige bouwwerken vergunningvrij konden worden opgericht, zoals in deze uitspraak onder 4.3 is overwogen. Het besluit is daarom ook in dit opzicht niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

Conclusie

6. Gelet op wat onder 4.2, 4.3 en 5.1 is overwogen, is het beroep tegen het besluit van 27 januari 2022 gegrond. Het besluit wordt vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Wat [appellant] en anderen voor het overige hebben aangevoerd behoeft in verband daarmee geen bespreking.

Proceskosten

7. De raad moet de proceskosten van [appellant] en anderen vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Ouder-Amstel van 27 januari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Duivendrechtsevaart";

III. veroordeelt de raad van de gemeente Ouder-Amstel tot vergoeding van bij [appellant] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.674,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Ouder-Amstel aan [appellant] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Sevenster
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Sparreboom
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 mei 2023

195-996

Bijlage - Wettelijk kader

Bestemmingsplan "Duivendrechtsevaart"

Artikel 1.20 ligplaats

een gedeelte van het water dat door een woonboot met bijbehorend drijvend terras mag worden ingenomen.

[...].

Artikel 5.2 Bouwregels

Artikel 5.2.1 Woonboten

[...]

b. per drijvend terras mag maximaal 1 bijbehorend bouwwerk worden gesitueerd, waarbij geldt dat:

1. de bouwhoogte niet meer mag bedragen dan 2 meter;

2. de oppervlakte niet meer mag bedragen dan 4 m²;

3 op een drijvend terras is maximaal 1 bijbehorend bouwwerk toegestaan.

[...].

Bestemmingsplan "Amstel Business Park Zuid"

Artikel 10 Verkeer - 2

10.1 Bestemmingsomschrijving

De op de plankaart voor Verkeer - 2 aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wegen met maximaal vier rijstroken;
- b. parallelwegen;
- c. voet- en fietspaden;
- d. kunstwerken, zoals viaducten, tunnels, bruggen;
- e. parkeervoorzieningen, met de daarbij behorende in- en uitritten;

[...].

10.2 Bouwregels

Op en onder de in lid 10.1 genoemde gronden mogen uitsluitend worden gebouwd ten dienste van de bestemming:

- b. voor het overige uitsluitend bouwwerken, geen gebouwen, met een maximale bouwhoogte van 10 meter.

[...].

Artikel 22 Overgangsrecht

22.4 Overgangsrecht gebruik

- a. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.
- b. Het overgangsrecht voor gebruik als genoemd in het voorgaande lid is, voor zover het betreft het afmeren van of ligplaats innemen met een woonschip, slechts van toepassing op gebruik waarop het overgangsrecht van het voorgaande plan reeds van toepassing was. Het overgangsrecht is van toepassing op de bewoner van het woonschip en is strikt persoonsgebonden.

[...].

Artikel 22.7

Lid 22.4 is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

[...].

Bestemmingsplan "Industriegebied Amstel 1977"

Artikel 11 Groenvoorziening

- 1. De op de kaart voor "groenvoorziening" aangewezen gronden zijn bestemd voor gazon, beplantingen, speelterreinen, voet- en fietspaden en de ten behoeve van het onderhoud hiervan nodige bouwwerken,

[...].

Artikel 13 Loswal

1. De op de kaart voor "loswal" aangewezen gronden zijn bestemd voor loswal met de hiervoor noodzakelijke bouwwerken.

[...].

Artikel 18 Overgangsbepaling

[...]

3. Bouwwerken en gronden, welke op het tijdstip van het van kracht worden van dit plan op andere wijze in gebruik zijn dan in dit plan is bepaald, mogen, onverminderd het bepaalde in enig wettelijk voorschrift, als zodanig in gebruik blijven; het is verboden de bestaande afwijking op enigerlei wijze, ook naar de aard te vergroten of te verzwaren.

[...].