



Uitspraak 201501515/1/R1 en 201504443/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 17 februari 2016

Tegen: de raad van de gemeente Zaanstad

Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Geluid

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:383

201501515/1/R1 en 201504443/1/R1.

Datum uitspraak: 17 februari 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), in de gedingen tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), wonend te Zaandam, gemeente Zaanstad,
2. [appellant sub 2], wonend te Westzaan, gemeente Zaanstad,
3. [appellant sub 3] en anderen, wonend te Zaandam, gemeente Zaanstad,

en

1. de raad van de gemeente Zaanstad,
2. het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad, verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 7 januari 2015 heeft het college van burgemeester en wethouders hogere waarden vastgesteld voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting voor de woning [locatie 1] in Zaandam (hierna: besluit hogere waarden).

Tegen het besluit hogere waarden heeft [appellant sub 1] beroep ingesteld.

Het college van burgemeester en wethouders heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] heeft ook beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan voor het perceel [locatie 2] naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 7 mei 2014, in zaak nr. 201307684/1/R6.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 2 april 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Reparatie bestemmingsplan Bedrijven Zuid" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 2] en [appellant sub 3] en anderen beroep ingesteld.

[appellant sub 1] heeft de gronden van zijn beroep tegen dit besluit aangevuld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben de naamloze vennootschap Timber and Building Supplies Holland N.V. en de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Pontmeyer Groothandel B.V. en PontMeyer Handelsbedrijven B.V. (hierna tezamen en in enkelvoud: Timber and Building Supplies Holland) een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 2], [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 1] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 december 2015, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. H. Elmas, advocaat te Zaandam, [appellant sub 2], bijgestaan door E.P. Blaauw, [appellant sub 3] en anderen, vertegenwoordigd door H. Elmas, voornoemd, en de raad, vertegenwoordigd door mr. K. Oosterhuis-Runia en mr. A.H. Kroeze, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts zijn als partij gehoord Timber and Building Supplies Holland, vertegenwoordigd door mr. M. Zuidema en S.R.J. Meersschaut, en de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Zilpa B.V. en North Sea Venue, beide vertegenwoordigd door H.P. Lely en I. Moens.

Overwegingen

De beroepen van [appellant sub 1]

Voorgeschiedenis

1. [appellant sub 1] woont op het perceel [locatie 2]. In het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid" was aan dit perceel de bestemming "Bedrijventerrein - 1" toegekend. Bewoning van dit perceel was op grond van in de planregels neergelegd persoonsgebonden overgangsrecht alleen toegestaan door [appellant sub 1].

1.1. Op 7 mei 2014 heeft de Afdeling uitspraak gedaan in zaak nr. 201307684/1/R6 over het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid". Deze uitspraak betrof onder meer het beroep van [appellant sub 1] tegen de bestemming "Bedrijventerrein - 1" voor zijn perceel [locatie 2]. De Afdeling was van oordeel dat de raad geen reguliere woonbestemming had hoeven toekennen. De raad had echter onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom was gekozen voor persoonsgebonden overgangsrecht en niet voor een uitsterfregeling. Daarom heeft de Afdeling artikel 34, lid 34.6.2, onder b, van de planregels vernietigd voor zover dat betrekking heeft op het perceel [locatie 2].

1.2. Ter reparatie heeft de raad het bestemmingsplan "Reparatie bestemmingsplan Bedrijven Zuid" vastgesteld. Daarbij heeft de raad afdeling 3.4 van de Awb niet toegepast. De raad is teruggevallen op het ontwerpbestemmingsplan "Bedrijven Zuid". In het bestemmingsplan "Reparatie bestemmingsplan Bedrijven Zuid" heeft de raad alsnog een uitsterfregeling opgenomen voor dit perceel. De raad heeft in dit plan ook de functieaanduiding "bedrijfswoning" aan het perceel [locatie 1] toegekend.

Het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit

2. Ter zitting is gebleken dat [appellant sub 1] het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit heeft ingetrokken. Dit beroep behoeft dus niet meer te worden besproken.

Het beroep tegen het besluit hogere waarden

3. [appellant sub 1] betoogt dat het college van burgemeester en wethouders ten onrechte geen hogere waarden heeft vastgesteld voor zijn woning op het perceel [locatie 2].

3.1. Het besluit hogere waarden heeft alleen betrekking op de woning op het perceel [locatie 1]. Vernietiging van dat besluit leidt er niet toe dat voor de woning op het perceel [locatie 2] hogere waarden moeten worden vastgesteld. [appellant sub 1] kan met vernietiging van dat besluit dus niet bereiken wat hij wil. Het beroep van [appellant sub 1] tegen het besluit hogere waarden is niet-ontvankelijk.

3.2. De vraag of het bestemmingsplan "Reparatie bestemmingsplan Bedrijven Zuid" mocht worden vastgesteld zonder dat voor de woning van [appellant sub 1] krachtens de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) hogere waarden zijn vastgesteld, zal hierna onder 5.3 aan de orde komen in het kader van zijn beroep tegen dat bestemmingsplan.

Het beroep tegen het bestemmingsplan

4. 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.

De bestemming "Bedrijventerrein - 1" voor het perceel [locatie 2]

5. [appellant sub 1] betoogt dat met de bestemming "Bedrijventerrein - 1" de bestaande en legale bewoning ten onrechte niet als zodanig is bestemd.

5.1. Volgens de raad kan de bestemming "Bedrijventerrein - 1" voor het perceel [locatie 2] niet meer aan de orde komen, omdat de Afdeling alleen artikel 34, lid 34.6.2, onder b, van de planregels voor zover dat betrekking heeft op het perceel [locatie 2] heeft vernietigd.

Dit standpunt is onjuist. De raad heeft namelijk in het bestemmingsplan "Reparatie bestemmingsplan Bedrijven Zuid" opnieuw de bestemming "Bedrijventerrein - 1" toegekend aan het perceel [locatie 2] en heeft niet alleen artikel 34, lid 34.6.2, onder b, van de planregels voor zover dat betrekking heeft op het perceel [locatie 2] gewijzigd.

5.2. [appellant sub 1] betoogt dat de raad handelt in strijd met het gelijkheidsbeginsel. De raad heeft aan het perceel [locatie 1] immers wel de functieaanduiding "bedrijfswoning" toegekend.

5.2.1. In de plantoelichting staat dat in het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid" de beleidskeuze is gemaakt om de legale, vergunde en als zodanig gebruikte bedrijfswoningen en woningen met bouwvergunning/omgevingsvergunning te voorzien van een functieaanduiding (bedrijfswoning) dan wel van een bestemming "Wonen". Voor het pand op het perceel [locatie 1] is een rechtsgeldige bouwvergunning voor een bedrijfswoning verleend en deze wordt ook als zodanig gebruikt. Daarom is de functieaanduiding "bedrijfswoning (bw)" opgenomen voor het perceel [locatie 1], aldus de plantoelichting.

5.2.2. De raad stelt zich op het standpunt dat de situatie op het perceel [locatie 2] verschilt van die op het perceel [locatie 1]. De vergunning die is verleend voor het perceel [locatie 2] betrof namelijk proefwoningen. Voor het perceel [locatie 1] is een bedrijfswoning vergund.

5.2.3. De Afdeling stelt vast dat in 1972 een bouwvergunning is verleend voor twee proefwoningen op het perceel [locatie 2]. Het betrof proefwoningen van Bruynzeel. Ze stonden midden op het bedrijfscomplex van Bruynzeel en hoorden bij dat bedrijf. In de aanvraag staat "Eventuele bewoners zullen aan bepaalde eisen moeten voldoen en zich akkoord verklaren met de te nemen proeven. Van echt privé-wonen is dus geen sprake. Het bouwwerk is als dusdanig geen woning, maar een proefwoning." Later zijn deze proefwoningen samengevoegd tot de huidige woning.

Naar het oordeel van de Afdeling is de woning op het perceel [locatie 2] niet gelijk te stellen aan een reguliere burgerwoning of bedrijfswoning. Het betrof immers woningen die primair zijn opgericht om door Bruynzeel te worden gebruikt voor het testen van bouwmaterialen en bouwtechniek. De woning is dus niet als bedrijfswoning of burgerwoning vergund. De raad heeft zich derhalve terecht op het standpunt gesteld dat de situatie op het perceel [locatie 2] niet overeenkomt met de situatie op het perceel [locatie 1].

Gelet hierop wordt het betoog dat de percelen [locatie 2] en [locatie 1] anderszins vergelijkbaar zijn hierna niet besproken.

5.2.4. Onder 17.6 van de uitspraak van 7 mei 2014 heeft de Afdeling overwogen dat de raad geen reguliere woonbestemming in het plan behoefde op te nemen. Nu geen sprake is van gelijke gevallen, hoefde de raad ook om die reden dus geen bestemming ten behoeve van een woning of een bedrijfswoning toe te kennen aan het perceel [locatie 2].

Het betoog faalt.

De uitsterfregeling

5.3. [appellant sub 1] betoogt dat het bestemmingsplan met de uitsterfregeling voor het perceel [locatie 2] niet had mogen worden vastgesteld, omdat voor dat perceel geen hogere waarden zijn vastgesteld.

5.3.1. Vaststaat dat het perceel [locatie 2] ligt in de zone van het gezondeerde industrieterreinen Zaandammer- en Achtersluispolder in Zaandam en Westpoort in Amsterdam.

5.3.2. De raad stelt zich op het standpunt dat een gebouw dat mag worden bewoond op grond van een uitsterfregeling geen woning is als bedoeld in de Wgh.

5.3.3. Ingevolge artikel 1 van de Wgh is een woning een gebouw of gedeelte van een gebouw waar bewoning is toegestaan op grond van het bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 42, eerste lid, van de Wgh, wordt bij het voorbereiden van de vaststelling of wijziging van een zone, vanwege het college burgemeester en wethouders een akoestisch onderzoek ingesteld.

Ingevolge artikel 57, eerste lid, onder a, worden bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op gronden die krachtens die vaststelling gaan of blijven behoren tot een bestaande zone ter zake van de geluidsbelasting, vanwege het industrieterrein van de gevel van woningen, binnen de bestaande zone de waarden in acht genomen die op het tijdstip van de vaststelling van de bestaande zone golden. Voor ten tijde van de vaststelling van de bestaande zone binnen de zone aanwezige, in aanbouw of geprojecteerde woningen is dit de waarde 55 dB(A), tenzij op dat tijdstip de geluidsbelasting van bedoelde woningen lager of gelijk was aan 50 dB(A), in welke geval de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting 50 dB(A) is. De vorige volzin geldt niet met betrekking tot ten tijde van de vaststelling van de bestaande zone binnen de zone aanwezige of in aanbouw zijnde woningen die op het bedoelde tijdstip reeds een hogere geluidbelasting, vanwege het industrieterrein, ondervinden dan 55 dB(A).

Ingevolge het derde lid zijn de artikelen 42 en 43 van overeenkomstige toepassing in geval van vaststelling van een bestemmingsplan dat geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op gronden, reeds behorende tot een bestaande zone.

5.3.4. Ingevolge artikel 8 van de planregels wordt aan artikel 34, lid 34.6 van de regels van het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid" een nieuw sublid toegevoegd. Dat sublid bepaalt dat het pand [locatie 2] (kadastraal bekend: ZDM01K11033) als woning met medische praktijk (op de begane grond) gebruikt mag worden. Het gebruik als woning / woondoeleinden met medische praktijk mag niet worden hervat, indien dit gebruik gedurende een onafgebroken periode van ten minste drie maanden gestaakt is geweest.

5.3.5. De Afdeling stelt vast dat op grond van deze uitsterfregeling in het bestemmingsplan bewoning wordt toegestaan van het perceel [locatie 2]. Het gebouw op dat perceel is daarom een woning als bedoeld in de Wgh. Vast staat dat geen akoestisch onderzoek is gedaan naar de geluidbelasting op deze woning. Gelet hierop staat ook niet vast dat kan worden voldaan aan de geldende waarde. Gelet hierop is artikel 8, voor zover het de uitsterfregeling betreft, vastgesteld in strijd met artikel 42 van de Wgh.

Het betoog slaagt.

5.4. [appellant sub 1] betoogt dat niet blijkt hoe de economische belangen van zijn medische praktijk bij de besluitvorming zijn betrokken. Voorts is volgens [appellant sub 1] ten onrechte het gebruik van de woning gekoppeld aan het gebruik als medisch centrum en andersom. Ook acht [appellant sub 1] het onduidelijk of tijdelijke staking van alleen het wonen of alleen het medisch centrum ertoe leidt dat het gebruik niet meer mag worden hervat.

5.5. De uitsterfregeling luidt:

"34.6.3 Uitsterfregeling

- a. Het pand [locatie 2] (kadastraal bekend: ZDM01K11033) mag als woning met medische praktijk (op de begane grond) gebruikt worden.
- b. Het gebruik als woning / woondoeleinden met medische praktijk mag niet worden hervat, indien dit gebruik gedurende een onafgebroken periode van ten minste drie maand gestaakt is geweest;
- c. In afwijking van de in sub b bepaalde termijn is een verlenging van nog eens drie maanden mogelijk, indien dit in verband met de verkoop, de economische omstandigheden of verbouw van het pand noodzakelijk is. Dit zal bij de verkoop aangetoond moeten worden door voorlopig koopcontract, financiële onderbouwing dan wel bij verbouwen door bouwoffertes/-planningen.
- d. Voor het bouwen zijn de overgangsregels ten aanzien van bouwwerken (artikel 34.1 en 34.2 van de regels van het bestemmingsplan 'Bedrijven Zuid') van overeenkomstige toepassing."

5.5.1. Volgens de raad is het gebruik van het medisch centrum als beroep aan huis alleen toegestaan als ook in het pand wordt gewoond. Een zelfstandig medisch centrum dat niet valt onder de uitsterfregeling acht de raad niet gewenst. De omgeving is namelijk bedoeld voor zware bedrijvigheid.

5.5.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad voldoende rekening gehouden met de medische praktijk. Deze mag immers in de huidige omvang worden voortgezet door zowel [appellant sub 1] en zijn huishouden, als door een rechtsopvolger, mits degene die de medische praktijk voert ook in de woning woont. De omgeving van het perceel is bestemd voor zware bedrijvigheid. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een positieve bestemming van de medische praktijk daar niet bij past.

De raad heeft ter zitting toegelicht dat bewoning van het pand bepalend is voor de vraag of het gebruik in overeenstemming is met de uitsterfregeling. Dat betekent dat zolang de bewoning niet is gestaakt, de medische praktijk, ook na onderbreking van die praktijk van meer dan drie maanden, kan worden hervat. De Afdeling acht de uitsterfregeling op dit punt niet onduidelijk.

Het betoog faalt.

5.6. [appellant sub 1] betoogt dat de uitsterfregeling ten onrechte slechts de mogelijkheid biedt de woning met 10% te vergroten.

5.6.1. Ingevolge artikel 34, lid 34.2, van het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid" kan bij omgevingsvergunning eenmalig worden afgeweken van het bepaalde in artikel 34, lid 34.1, voor het vergroten van de inhoud van een bouwwerk met maximaal 10%. Deze bepaling is in de uitsterfregeling van overeenkomstige toepassing verklaard.

5.6.2. Artikel 34, lid 34.2, van het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid" bevat het bouwovergangsrecht. Dit is op grond van artikel 3.2.1, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening wettelijk voorgeschreven. Gelet hierop had de raad geen mogelijkheid hiervan af te wijken.

Het betoog faalt.

5.7. [appellant sub 1] betoogt dat de termijn van drie maanden dat het gebruik als woning ongestraft mag worden gestaakt, onredelijk kort is.

5.7.1. De raad acht deze termijn, zeker gezien de verlengingsmogelijkheid van drie maanden, voldoende voor een opvolgend bewoner om zijn verhuizing en eventuele verbouwing te regelen.

5.7.2. Met het bepaalde in artikel 34, lid 34.6.3, van de planregels heeft de raad een regeling willen geven voor het kunnen hervatten van het gebruik als woning met praktijkruimte na een onderbreking van dat gebruik in verband met verkoop, een verbouwing of een (andere) economische oorzaak. Een onderbreking van een gebruik in verband met een verbouwing, verkoop of een combinatie daarvan kan in de praktijk langer duren

dan een termijn van zes maanden. Met de in de planregels opgenomen regeling, die slechts voorziet in een gebruiksonderbreking van maximaal zes maanden, wil het gebruik als woning met praktijkruimte nog mogen worden voortgezet, heeft de raad dat evenwel miskend. De Afdeling is het met [appellant sub 1] eens dat een termijn van drie maanden met een verlengingsmogelijkheid van nog eens drie maanden onredelijk kort kan zijn. Dit betekent immers dat het gebruik als woning maximaal zes maanden kan worden gestaakt. Een verlengingsmogelijkheid die is gebonden aan een maximale termijn zonder mogelijkheid om hierop een uitzondering te maken, biedt de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende flexibiliteit om maatwerk te leveren als dat nodig is.

Het betoog slaagt.

5.8. [appellant sub 1] betoogt dat de raad zijn bevoegdheden op grond van de Wet ruimtelijke ordening aanwendt voor een ander doel dan de wetgever heeft beoogd. Hij wijst daartoe op een intentieovereenkomst tussen de gemeente Zaanstad en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid North Sea Venue over onder meer het perceel [locatie 2].

5.8.1. Volgens de raad heeft de intentieovereenkomst betrekking op onderzoeken naar de eventuele haalbaarheid van ontwikkelplannen van North Sea Venue. Deze plannen staan los van het bestemmingsplan "Reparatie bestemmingsplan Bedrijven Zuid". Ter zitting heeft de raad gesteld dat deze plannen inmiddels van de baan zijn. North Sea Venue heeft dat bevestigd. Mede gelet op deze toelichting ziet de Afdeling in deze intentieovereenkomst geen aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan in zoverre is vastgesteld in strijd met het recht.

Het betoog faalt.

5.9. Hetgeen [appellant sub 1] overigens heeft aangevoerd betreft enerzijds beroepsgronden die hij niet heeft aangevoerd tegen het besluit van 4 juli 2013 waarmee de raad het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid" heeft vastgesteld en anderzijds beroepsgronden en feiten en omstandigheden die hij ook al heeft aangevoerd tegen dat besluit.

Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting, alsmede de rechtszekerheid van de andere partijen, kan niet worden aanvaard dat nieuwe beroepsgronden worden aangevoerd die reeds tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen worden gebracht. Deze beroepsgronden worden daarom niet inhoudelijk besproken.

De beroepsgronden en feiten en omstandigheden die hij al eerder heeft aangevoerd, heeft de Afdeling besproken in de uitspraak van 7 mei 2014. De Afdeling ziet geen aanleiding daarover nu anders te oordelen dan zij heeft gedaan in die uitspraak.

De functieaanduiding "bedrijfswoning" voor het perceel [locatie 1]

5.10. [appellant sub 1] betoogt dat de raad ten onrechte de aanduiding "bedrijfswoning" heeft toegekend aan het perceel [locatie 1]. Volgens hem is dat in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

5.10.1. Zoals onder 5.2.3 is overwogen, betreffen de situaties op de percelen [locatie 2] en [locatie 1] geen gelijke gevallen. Het is dus niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel dat aan [locatie 1] de aanduiding "bedrijfswoning" is toegekend.

Het betoog faalt.

5.10.2. Ter zitting heeft [appellant sub 1] voor het eerst gesteld dat deze aanduiding de bedrijfsontwikkelingsmogelijkheden op zijn perceel [locatie 2] ernstig belemmert. De Afdeling gaat voorbij aan deze stelling reeds omdat hij niet is geconcretiseerd.

Het betoog faalt.

Conclusies voor de beroepen van [appellant sub 1]

6. Uit overweging 3.1 volgt dat het beroep van [appellant sub 1] tegen het besluit hogere waarden niet-

ontvankelijk is.

6.1. Uit overweging 5.3.5 volgt dat artikel 8 van de planregels in strijd is met artikel 42 van de Wgh.

Uit overweging 5.7.2 volgt dat de termijn van drie maanden en de verlengingstermijn van drie maanden in artikel 8 in strijd is met artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening.

Bestuurlijke lus

7. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

7.1. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen de gebreken in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. De raad dient daartoe binnen de hierna te noemen termijn:

- met inachtneming van 5.3.5 te onderzoeken wat de geluidbelasting is op de woning op het perceel [locatie 2], te onderbouwen dat kan worden voldaan aan de normen uit de Wgh en zo nodig een andere planregeling vast te stellen;

- met inachtneming van 5.7.2 een andere planregeling vast te stellen voor de termijn dat het gebruik als woning / woondoeleinden met medische praktijk mag worden hervat nadat dat gebruik is gestaakt. Deze regeling moet meer mogelijkheden bieden voor maatwerk in onvoorziene situaties. In dit verband geeft de Afdeling in overweging de verlengingsmogelijkheid duidelijker vorm te geven - zoals kennelijk beoogd - als een bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 1, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (binnenplanse afwijkingsbevoegdheid).

7.2. Bij de voorbereiding van het te nemen besluit tot wijziging hoeft geen toepassing te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb. Het besluit tot wijziging van het plan dient op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te worden gemaakt en te worden medegedeeld.

8. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten van [appellant sub 1] en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Het beroep van [appellant sub 2]

Voorgeschiedenis

9. [appellant sub 2] exploiteert op de percelen [locatie 3] en [locatie 4] te Westzaan zijn scheepsreparatiebedrijf. Dit gebruik was noch in het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid" noch in het daarvoor geldende bestemmingsplan "Bedrijvenpark Westzanerpolder" toegestaan.

9.1. Op 7 mei 2014 heeft de Afdeling uitspraak gedaan in zaak nr. 201307684/1/R6 over het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid". Deze uitspraak betrof onder meer het beroep van [appellant sub 2] tegen de bestemmingen "Water - Woonschepenligplaats", "Verkeer" en de aanduiding "specifieke verkeersbestemming - 1" en "Water - 1". De raad had niet gemotiveerd waarom de bedrijfsmatige activiteiten van [appellant sub 2] niet waren toegestaan. De Afdeling heeft daarop de plandelen met deze bestemmingen voor het perceel [locatie 3] vernietigd.

9.2. Ter reparatie heeft de raad het bestemmingsplan "Reparatie bestemmingsplan Bedrijven Zuid" vastgesteld. De raad heeft de planregeling voor het perceel [locatie 3] gewijzigd. Het perceel [locatie 4] is buiten het bestemmingsplan gelaten.

Toetsingskader

10. 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.

[locatie 4]

11. Uit het beroepschrift van [appellant sub 2] is niet duidelijk of het beroep zich ook richt tegen de regeling voor het perceel [locatie 3]. Ter zitting heeft [appellant sub 2] desgevraagd gesteld dat hij geen bezwaren heeft tegen deze planregeling. Het gaat hem erom dat geen regeling is opgenomen voor het perceel [locatie 4]. Op dat perceel vinden zijn bedrijfsactiviteiten hoofdzakelijk plaats.

11.1. De raad stelt zich primair op het standpunt dat de Afdeling in haar uitspraak van 7 mei 2014 alleen de plandelen ter plaatse van het perceel [locatie 3] heeft vernietigd. De opdracht die de Afdeling in die uitspraak heeft gegeven om een nieuw bestemmingsplan vast te stellen, betrof ook alleen dat perceel, aldus de raad.

Subsidiair stelt de raad dat hij heeft gezien of in dit bestemmingsplan een regeling kon worden opgenomen voor het perceel [locatie 4]. Dat was echter niet mogelijk, vanwege het feit dat dit nader onderzoek en afweging vergt, ook in verband met andere functies en toekomstige ontwikkelingen.

11.2. Bij het verweerschrift heeft de raad een memo overgelegd van de verantwoordelijke wethouder van 17 februari 2015. Deze memo is gericht aan de raad. In de memo wordt expliciet antwoord gegeven op de vraag of de volledige bedrijfsuitoefening van [appellant sub 2] kan worden gelegaliseerd. Geantwoord is dat in het gebied belangen van verschillende partijen spelen. Ook speelt een belangrijke rol dat de locatie is gereserveerd voor de aanleg van een tweede brug over Zijkanaal E.

11.3. Voorop staat dat de Afdeling in de uitspraak van 7 mei 2014 alleen een opdracht heeft gegeven voor het maken van een nieuwe planregeling voor het perceel [locatie 3]. Daarvoor gold een termijn van 26 weken. Uit de memo blijkt voorts dat de raad onder ogen heeft gezien of het perceel [locatie 4] in het plan had kunnen worden opgenomen. Ter zitting heeft de raad voorts toegelicht dat hij de verantwoordelijke wethouder de opdracht gegeven heeft goed naar het dossier van [appellant sub 2] te kijken. Ook is nog steeds overleg gaande over de mogelijkheden van legalisering. Onder die omstandigheden en gelet op de termijn van 26 weken heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het nog niet mogelijk was het perceel [locatie 4] in het plan op te nemen vanwege de complexiteit van de problematiek.

Het betoog faalt.

11.4. De Afdeling wijst er ten overvloede op dat [appellant sub 2] altijd de mogelijkheid heeft de raad te verzoeken om het bestemmingsplan dat nu voor het perceel [locatie 4] geldt, te wijzigen in de door hem gewenste zin.

Conclusies voor het beroep van [appellant sub 2]

12. Het beroep van [appellant sub 2] is ongegrond.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellant sub 3] en anderen

Voorgeschiedenis

14. [appellant sub 3] en anderen zijn bewoners en ondernemers in de zogenoemde driehoek "Ducaatstraat-Penningweg-Braspenning" (hierna: de driehoek). In de driehoek bevinden zich de woonwagens en bedrijven van kermisexploitanten. In het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid" waren in de driehoek 14 bedrijfswoningen toegestaan.

14.1. Op 7 mei 2014 heeft de Afdeling uitspraak gedaan in zaak nr. 201307684/1/R6 over het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid". Deze uitspraak betrof onder meer het beroep van [appellant sub 3] en anderen tegen de maatvoeringsaanduiding "maximaal aantal wooneenheden = 14" voor de driehoek. De raad

was ten onrechte voorbijgegaan aan de gereedmelding van het terrein aan het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor 15 woonwagens. Ook was de raad uitgegaan van een onvolledige lijst van bedrijven. Daarom heeft de Afdeling de maatvoeringsaanduiding vernietigd.

14.2. Ter reparatie heeft de raad het bestemmingsplan "Reparatie bestemmingsplan Bedrijven Zuid" vastgesteld. De raad heeft opnieuw de bestemming "Bedrijventerrein - 3" toegekend, maar nu met de maatvoeringsaanduiding "maximaal aantal wooneenheden = 24".

Ontvankelijkheid

15. Het beroep van [appellant sub 3] en anderen, voor zover ingesteld namens [20 appellanten sub 3], steunt niet op een bij de raad tijdig naar voren gebrachte

zienswijze.

15.1. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan door een belanghebbende geen beroep worden ingesteld tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarover hij tegen het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

Ter zitting heeft [appellant sub 3] desgevraagd medegedeeld dat er geen redenen zijn waarom deze personen redelijkerwijs niet kan worden verweten geen zienswijze naar voren te hebben ingebracht.

Gelet hierop is het beroep van [appellant sub 3] en anderen, voor zover ingesteld namens [20 appellanten sub 3], niet-ontvankelijk.

Toetsingskader

16. 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.

Het beroep inhoudelijk

17. [appellant sub 3] kan zich niet verenigen met het maximumaantal bedrijfswoningen van 24 in de driehoek. Ook is volgens hem uit het oogpunt van flexibiliteit ten onrechte niet voorzien in een aanduiding per bedrijfswoning op de verbeelding. Hij betwist het standpunt van de raad dat per bedrijf meer dan één bedrijfswoning is toegestaan. In dat verband stelt [appellant sub 3] dat de raad weer is uitgegaan van een globale bedrijvenlijst. Ook acht hij onduidelijk of in het bestemmingsplan een verdeling van de eigendom is voorgeschreven.

17.1. Volgens de raad is in het bestemmingsplan aangesloten bij het aantal bedrijfswoningen dat volgens [appellant sub 3] in de vorige procedure het juiste aantal was. Het betreft de reeds aanwezige bedrijfswoningen plus de recent vergunde en aangevraagde bedrijfswoningen. De raad heeft niet het uitgangspunt gehanteerd van één bedrijfswoning per bedrijf.

17.2. Volgens de plantoelichting is in het begin van de ontwikkeling van de driehoek ten behoeve van kermisexploitanten sprake geweest van de aanleg van 24 standplaatsen. Bij nader onderzoek is gebleken dat op 18 mei 1994 bouwvergunning is verleend voor de aanleg van 20 standplaatsen. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan is 1 november 2014 als peildatum genomen. Volgens de Basisregistratie Personen waren op 1 november 2014 18 adressen bewoond. Feitelijk staan er nog 2 wooneenheden extra, waarvan één

bewoond en één onbewoond. Het aantal van 24 is derhalve ruim bemeten en ten tijde van vaststelling nog niet volledig ingevuld, aldus de plantoelichting. Wel waren op dat moment een aanvraag omgevingsvergunning ingediend voor de bouw van twee bedrijfsruimten met bijbehorende bedrijfswoningen. Ook was een formeel vooroverleg geweest over de bouw van een bedrijfswoning door één van de kermisexploitanten. De bedrijfswoningen waarmee ten tijde van de peildatum rekening mee is gehouden staan weergegeven op een tekening in de plantoelichting.

18. Volgens de definitie van het begrip bedrijfswoning in het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid", die ook geldt voor het bestemmingsplan "Reparatie bestemmingsplan Bedrijven Zuid", is een bedrijfswoning een woning in of bij een bedrijfsgebouw of op een bedrijfsterrein, bestemd voor de permanente bewoning door één huishouden dat behoort bij en waarvan de bewoning verband houdt met de bedrijfsuitoefening of het beheer van het bedrijf of de instelling op het perceel waarop de woning zich bevindt.

De Afdeling stelt vast dat als perceel, als bedoeld in deze definitie, heeft te gelden het gebied waaraan de maatvoeringsaanduiding "aantal wooneenheden = 24" is toegekend. Dit betreft dus de hele driehoek. Dit betekent dat in de gehele driehoek in totaal 24 bedrijfswoningen zijn toegestaan.

19. Uit de plantoelichting en de toelichting van de raad ter zitting volgt dat het maximumaantal van 24 los staat van het aantal bedrijven en kavels binnen de driehoek. Dit volgt ook uit de definitie van het begrip bedrijfswoning. Het maximumaantal is alleen gekoppeld aan de geografische locatie. De tekening in de plantoelichting waarop de kavels (eigendom) zijn aangegeven, heeft geen betekenis voor hetgeen is bestemd. Het standpunt van de raad dat per bedrijf en per kavel meer dan één bedrijfswoning is toegestaan, is dus juist. Vastgesteld moet worden dat door deze flexibele wijze van bestemmen het voor de kermisexploitanten gemakkelijker is om bedrijfswoningen te verkopen. Het aantal bedrijfswoningen in de driehoek is echter maximaal 24.

De keuze voor het maximumaantal van 24 vloeit voort uit het aantal verleende vergunningen en aanvragen. [appellant sub 3] heeft zijn standpunt dat 24 bedrijfswoningen te weinig is, niet onderbouwd. In het bijzonder heeft [appellant sub 3] niet betwist dat er nu niet meer wooneenheden in de driehoek aanwezig zijn.

De Afdeling ziet daarom geen reden de motivering van de raad voor een flexibele bestemming voor 24 bedrijfswoningen gebrekkig te achten.

Het betoog faalt.

19.1. [appellant sub 3] heeft in het beroepschrift nog enkele andere gronden en argumenten naar voren gebracht. Ook heeft hij zijn beroepschrift tegen het bestemmingsplan "Bedrijven Zuid" herhaald en ingelast. Ter zitting heeft [appellant sub 3] desgevraagd echter gesteld dat het hem alleen te doen is om de beroepsgronden zoals weergegeven onder 17. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding meer om inhoudelijk op andere beroepsgronden en argumenten in te gaan.

Conclusie voor het beroep van [appellant sub 3] en anderen

20. Het beroep van [appellant sub 3] en anderen is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

21. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 7 januari 2015 niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 3], voor zover ingesteld namens [20 appellanten sub 3], niet-ontvankelijk;

III. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3], en anderen, voor het overige, ongegrond;

IV. draagt de raad van de gemeente Zaanstad in het beroep van [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B] tegen het besluit van 2 april 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Reparatie bestemmingsplan Bedrijven Zuid" op om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak:

1. met inachtneming van overweging 7.1 de daar omschreven gebreken te herstellen en;
2. de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. B.C. Bošnjaković, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Bošnjaković
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 februari 2016

410.

