

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:3305
Datum uitspraak	16 november 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 november 2021 heeft de raad van de gemeente Zaanstad het bestemmingsplan "Reparatieplan 2021" vastgesteld. Het plan voorziet in het herstel van een aantal ommissies in bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Het plangebied omvat in totaal 13 locaties verspreid over het gehele grondgebied van de gemeente Zaanstad, waaronder het perceel [locatie] in Wormerveer. [appellant] is eigenaar van het perceel [locatie]. Volgens hem is aan de woning op dit perceel ten onrechte nog steeds een bedrijfsbestemming met de functieaanduiding "bedrijfswoning" toegekend. Hij wijst erop dat er geen sprake is van een bedrijfswoning, maar van een burgerwoning. Volgens hem is dit gebruik met dit plan voor een tweede keer onder het overgangsrecht gebracht.

Volledige tekst

202200417/1/R1.

Datum uitspraak: 16 november 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Wormerveer, gemeente Zaanstad,

appellant,

en

de raad van de gemeente Zaanstad,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 november 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Reparatieplan 2021"

vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 21 oktober 2022, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. G.C.M. Schipper, advocaat te Heemstede, en de raad, vertegenwoordigd door drs. A. Bergstra en K. Anusa BSc, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in het herstel van een aantal ommissies in bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Het plangebied omvat in totaal 13 locaties verspreid over het gehele grondgebied van de gemeente Zaanstad, waaronder het perceel [locatie] in Wormerveer.

[appellant] is eigenaar van het perceel [locatie]. Volgens hem is aan de woning op dit perceel ten onrechte nog steeds een bedrijfsbestemming met de functieaanduiding "bedrijfswoning" toegekend. Hij wijst erop dat er geen sprake is van een bedrijfswoning, maar van een burgerwoning. Volgens hem is dit gebruik met dit plan voor een tweede keer onder het overgangsrecht gebracht.

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.

Inhoudelijk

3. [appellant] betoogt dat aan zijn perceel aan de [locatie] een woonbestemming had moeten worden toegekend. Daartoe voert [appellant] onder verwijzing naar verschillende leveringsaktes en kadastrale uittreksels aan dat het pand dat op dit perceel staat sinds 1966 altijd onafgebroken door verschillende eigenaren is gebruikt als burgerwoning en niet als bedrijfswoning. Het pand kan ook nooit als bedrijfswoning zijn gebruikt, omdat het geen binding heeft gehad met een in de directe nabijheid gelegen bedrijf. Verder wijst [appellant] erop dat de raad heeft erkend dat het pand al zeer lange tijd in gebruik is als burgerwoning. Volgens hem is dan ook sprake van legaal gebruik dat niet opnieuw onder het overgangsrecht mag worden gebracht.

Verder voert [appellant] aan dat op het bedrijventerrein Molletjesveer verschillende burgerwoningen aanwezig zijn die zijn bestemd als "Woondoeleinden", zodat de raad in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door aan zijn perceel geen woonbestemming toe te kennen. Volgens hem leidt het toekennen van deze bestemming aan zijn perceel ook niet tot nadelige gevolgen voor de omgeving.

3.1. Uit de verbeelding volgt dat aan het perceel [locatie] de bestemming "Bedrijventerreinen" met onder meer de functieaanduiding "bedrijfswoning" is toegekend.

Artikel 3.1 van de planregels luidt: "De voor 'Bedrijventerreinen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. bedrijven;

[...];

m. bedrijfswoningen."

Artikel 3.4.3 luidt: "Ter plaatse van de functieaanduiding 'bedrijfswoning (bw)' is één bedrijfswoning toegestaan."

Artikel 14.2 luidt:

"1. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.

[...];

4. Het eerste lid is niet van toepassing op gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan."

De Afdeling stelt vast dat in het voorliggende plan op het perceel [locatie] alleen een bedrijfswoning is toegestaan en geen burgerwoning.

3.2. In paragraaf 2.9.3 van de plantoelichting staat dat het pand op het perceel [locatie] sinds jaar en dag in gebruik is als burgerwoning. In het op 26 april 2007 door de raad vastgestelde bestemmingsplan "Bedrijventerrein Molletjesveer" had de woning, gezien de ligging daarvan op een bedrijventerrein, de aanduiding "bedrijfswoningen bestaand" gekregen. [appellant] heeft hier destijds beroep tegen ingesteld. De Afdeling heeft in de uitspraak van 1 april 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BH9266](#), het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 13 november 2007 vernietigd, voor zover onder meer goedkeuring is verleend aan het plandeel met de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" ter plaatse van de aanduiding "bedrijfswoningen bestaand" op het perceel [locatie]. De Afdeling heeft aan dit plandeel ook goedkeuring onthouden. Tot op heden was voor het perceel nog geen nieuw bestemmingsplan vastgesteld.

In het verleden was het de bedoeling om het bedrijventerrein te transformeren naar een woongebied. Nu echter uit onderzoek is gebleken dat Molletjesveer een goed functionerend bedrijventerrein is, zal er geen sprake zijn van een transformatie naar woongebied. Vanwege het niet doorgaan van de transformatie is er voor gekozen om het perceel [locatie] in dit reparatieplan mee te nemen en een bedrijfswoning toe te staan, aldus de plantoelichting.

3.3. Het vorige bestemmingsplan dat voor het perceel [locatie] gold, was het bestemmingsplan "Ten westen van de Watering", welk plan op 31 augustus 1971 door de raad van toenmalige gemeente Wormerveer is vastgesteld.

Uit de plankaart van het vorige bestemmingsplan "Ten westen van de Watering" volgt dat aan het perceel [locatie] de bestemming "Industriële bedrijven, klasse A (BIA), met bijbehorende erven" was toegekend. Op grond van artikel 9.1, onder f, van de voorschriften van dat plan mocht bij elk bedrijf één dienstwoning met een goothoogte van ten hoogste 6 m en een inhoud van ten hoogste 500 m³ worden gebouwd, welke aan de wegzijde moest zijn

gelegen. Op grond van artikel 29, onder II, van de voorschriften van dat plan mocht het op het tijdstip van het rechtskracht verkrijgen van het plan bestaande gebruik van onbebouwde gronden en bouwwerken, dat met het in het plan voorgeschreven gebruik in strijd is, worden voortgezet, met dien verstande dat de bestaande afwijking naar de aard niet mocht worden vergroot of verzwaaard.

De Afdeling stelt vast dat in het vorige plan op het perceel [locatie] ook alleen een bedrijfswoning was toegestaan en geen burgerwoning.

3.4. Op de zitting heeft de raad erkend dat het gebruik van het pand op het perceel [locatie] als burgerwoning is aangevangen voor het van kracht worden van het vorige plan "Ten westen van de Watergang" op 21 november 1975 en dat het gebruik daarna voor woondoeleinden ononderbroken is voortgezet. Dit betekent dat het gebruik van het pand als burgerwoning wordt beschermd door artikel 29, onder II, van de planvoorschriften van het vorige bestemmingsplan "Ten westen van de Watering" en dat dit gebruik als gevolg van de vaststelling van het nu bestreden plan opnieuw onder het overgangsrecht is gebracht.

Het opnieuw onder het overgangsrecht brengen van bestaand legaal gebruik kan alleen onder bijzondere omstandigheden aanvaardbaar zijn. De raad moet dan aannemelijk maken dat het legale gebruik op termijn zal worden beëindigd. Als dat niet de bedoeling is, betekent dit niet dat het gebruik als zodanig moet worden bestemd. Gebruik in strijd met een geldende bestemming of gebruik dat onder het overgangsrecht valt, doet namelijk op zichzelf geen gerechtvaardigde verwachtingen ontstaan over een toe te kennen bestemming. Indien de raad van mening is dat het als zodanig bestemmen van het gebruik niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, ligt het op de weg van de raad na te gaan welke regeling kan worden getroffen om het bestaande legale gebruik in het plan te kunnen voortzetten. Dit kan bijvoorbeeld door een uitsterfregeling in het plan op te nemen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 26 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1089](#)).

Niet is gebleken dat het gebruik van het pand op het perceel [locatie] als burgerwoning op termijn zal worden beëindigd. Gelet hierop stond het de raad niet vrij om dit gebruik opnieuw onder het overgangsrecht te brengen. De raad had moeten nagaan welke regeling had kunnen worden getroffen om het bestaande legale gebruik in het plan te kunnen voortzetten. Nu de raad dit heeft nagelaten te beoordelen, heeft de raad het plan in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

3.5. Voor zover [appellant] de Afdeling heeft verzocht om zelf te bepalen welke regeling de raad moet treffen voor het perceel [locatie], overweegt de Afdeling dat het aan de raad is om de verschillende belangen en de feiten en omstandigheden die van belang zijn bij het nemen van een besluit inhoudende de vaststelling van een bestemmingsplan, tegen elkaar af te wegen. Het is niet aan haar om het gewicht dat aan de betrokken belangen, waaronder de belangen van de omliggende bedrijven, moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen.

3.6. De overige beroepsgronden van [appellant] hoeven geen bespreking meer.

Conclusie

4. In wat [appellant] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Bedrijventerreinen" voor het perceel [locatie], is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit op grond

van artikel 3:2 van de Awb te betrachten zorgvuldigheid.

Het beroep van [appellant] is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd.

Opdracht

5. De raad heeft op zitting toegezegd dat hij binnen 26 weken een nieuw plan zal vaststellen voor het perceel [locatie]. De Afdeling ziet mede gelet daarop aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

Proceskosten

6. De raad moet de proceskosten 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 Zaanstad van 25 november 2021 waarbij het bestemmingsplan "Reparatieplan 2021" is vastgesteld, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Bedrijventerreinen" voor het perceel [locatie] in Wormerveer;

III. draagt de raad van de gemeente Zaanstad 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 II. genoemde onderdeel en dit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Zaanstad tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00, geheel toe te rekenen aan een door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Zaanstad aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.J.G. Driessen, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Driessen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 november 2022