

**Uitspraak 201600022/1/R4**

Datum van uitspraak: woensdag 19 oktober 2016

Tegen: de raad van de gemeente Waddinxveen

Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus

Rechtsgebied: Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:2756**

201600022/1/R4.

Datum uitspraak: 19 oktober 2016

AFDELING**BESTUURSRECHTSPRAAK**

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

1. [appellant sub 1], wonend te Waddinxveen,
 2. [appellant sub 2], wonend te Zoetermeer,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Waddinxveen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 december 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Bebouwde kom 2015" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] heeft nadere stukken ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 september 2016, waar [appellant sub 1], vergezeld door [gemachtigde], [appellant sub 2], vergezeld door [gemachtigde] en bijgestaan door mr S. Ikiz, advocaat te Vaals, en de raad, vertegenwoordigd door N.M.G.M. Broeke, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

2. 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 van [appellant sub 1]

3. [appellant sub 1] is eigenaar van het perceel [locatie A] en wil dat dit perceel een gemengde bestemming of een bedrijfsbestemming krijgt in plaats van een woonbestemming, zodat het mogelijk wordt het pand op dit perceel te gebruiken voor zijn installatie-/reparatiebedrijf. Daarnaast wil hij dat de bouwmogelijkheden ter plaatse worden verruimd.

4. [appellant sub 1] betoogt dat in reactie op zijn zienswijze is toegezegd dat de vergunde situatie zou worden gelegaliseerd, terwijl dat met de toegekende woonbestemming niet gebeurt. Volgens [appellant sub 1] is het pand op het perceel [locatie A] gebouwd in 1937 en toen in gebruik genomen als installatiebedrijf. [appellant sub 1] stelt dat hij het pand in gebruik heeft als werkplaats, als magazijn en als kantoorruimte. [appellant sub 1] voert aan dat de raad het pand ten onrechte ziet als bijgebouw bij een woning omdat het gaat om een zelfstandig bedrijfsperceel. Hij betoogt voorts dat onduidelijk is welk gebruik met de mogelijk gemaakte statische opslag is toegestaan.

[appellant sub 1] wil daarnaast dat op het perceel [locatie A] een goot- en bouwhoogte van maximaal 6 m en 10 m wordt toegestaan, evenals op omliggende percelen. In ieder geval moet het plan de bestaande bouwhoogte mogelijk maken, zo betoogt [appellant sub 1].

4.1. Volgens de raad is het gebouw van [appellant sub 1] aan de Stationsstraat een bijgebouw dat vergund is als werkplaats en waarvoor later een vergunning is verleend voor "het gedeeltelijk veranderen van een magazijn". Volgens de raad ligt omzetting van de woonbestemming naar een gemengde bestemming of kantoorbestemming niet in de rede omdat het pand aan een relatief rustige woonstraat ligt. De raad wijst er op dat de woningen aan de [locatie B] en [locatie C] op 3 m afstand staan tot het pand aan de [locatie A], en de woningen aan de [locatie D] en [locatie E] op 13 m afstand.

Ook het vergroten van de goot- en bouwhoogte, gelijk aan omliggende hoofdgebouwen, ligt volgens de raad niet in de rede omdat het gebouw is gebouwd als bijgebouw. De raad stelt dat de vergunde situatie echter wel dient te worden gelegaliseerd en heeft daarom de aanduiding "opslag" in het plan opgenomen en daarbij bepaald dat ter plaatse van deze aanduiding statische opslag is toegestaan.

De bestaande maten van het gebouw zijn volgens de raad toegestaan op grond van de algemene bouwregels.

4.2. Aan de gronden van [appellant sub 1] aan de [locatie A] zijn onder meer de bestemming "Wonen" en de aanduiding "opslag" toegekend. Daarmee maakt het plan, naast het gebruik van het perceel voor wonen, onder meer het gebruik voor aan-huis-verbonden beroeps- en bedrijfsactiviteiten en voor statische opslag mogelijk.

Artikel 30, lid 30.1, van de planregels luidt als volgt:

a. In die gevallen dat afstanden tot, en bouwhoogten, inhoud, aantallen en/of oppervlakten van bestaande bouwwerken, die gebouwd zijn met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens de Woningwet en/of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, op het tijdstip van de inwerkingtreding van het plan meer respectievelijk minder bedragen dan ingevolge Hoofdstuk 2 is voorgeschreven, mogen deze maten en hoeveelheden als maximaal respectievelijk minimaal toelaatbaar worden aangehouden.

b. In het geval van (her)oprichting van gebouwen is het bepaalde in lid a uitsluitend van toepassing indien het geschiedt op dezelfde plaats.

4.3. Ter zitting heeft de raad bevestigd dat hij, gelet op de in het verleden verleende vergunningen voor het gebouw van [appellant sub 1] aan de [locatie A], het gebruik daarvan voor opslag en als werkplaats voor het bedrijf van [appellant sub 1] mogelijk heeft willen maken.

Volgens de raad maakt de toegekende bestemming het gebruik voor ondergeschikte reparaties mogelijk en is daarvoor een aparte regeling niet vereist. [appellant sub 1] heeft ter zitting uiteengezet dat zijn werkplaats onder meer is ingericht met een werkbank, een zaagbank, een laptop en een professionele boormachine die niet in een hobbymatige werkplaats wordt aangetroffen. De raad heeft ter zitting gesteld dat hij verwacht dat het

gebruik van de machines, zoals door [appellant sub 1] beschreven, aanvaardbaar kan worden geacht. Voor de Afdeling staat niet vast dat het gebruik van een zodanige werkplaats, ten behoeve van een installatie-/reparatiebedrijf, kan worden aangemerkt als ondergeschikt gebruik waarvoor geen specifieke bestemmingsregeling is vereist. Door na te laten een passende regeling voor de werkplaats in het plan op te nemen, is het gebruik als werkplaats, in strijd met de bedoeling van de raad, dan ook niet toegestaan.

Om de opslag in het gebouw van [appellant sub 1] aan de [locatie A] mogelijk te maken, heeft de raad de aanduiding "opslag" aan dit perceel toegekend, waarmee statische opslag is toegestaan. Onder "statische opslag" wordt in het plan verstaan: "opslag van goederen (en producten) die naar hun aard geen regelmatige verplaatsing behoeven, zonder dat deze ter plaatse bewerkt, verwerkt, gerepareerd of verhandeld worden; uitgezonderd de opslag van gevaarlijke stoffen". De Afdeling is van oordeel dat de raad er ten onrechte van uitgaat dat hiermee het gebruik door [appellant sub 1] als magazijn bij zijn installatie-/reparatiebedrijf is toegestaan. Het magazijn is immers bedoeld voor de opslag van handelswaar zodat niet kan worden volgehouden dat het gaat om goederen (en producten) die naar hun aard geen regelmatige verplaatsing behoeven. Ook op dit punt maakt het plan daarom niet mogelijk wat de raad heeft beoogd.

[appellant sub 1] heeft verder aangevoerd dat hij een klein gedeelte van zijn gebouw gebruikt als kantoor. De raad heeft gesteld dat in 1968 een vergunning is verleend, waarmee een tijdelijk kantoor is toegestaan voor een periode van vijf jaar. De Afdeling is van oordeel dat [appellant sub 1] op dit punt weliswaar niet beschikt over een vergunning waaraan hij rechten kan ontleen, maar de raad heeft niet onderbouwd waarom de gewenste kantoorfunctie bij de werkplaats en het magazijn van [appellant sub 1] vanuit ruimtelijk oogpunt niet wenselijk wordt geacht. In zoverre is het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd.

4.4. Voor zover [appellant sub 1] betoogt dat ten onrechte niet de bestemming "Gemengd" of "Bedrijf" aan het perceel [locatie A] is toegekend, overweegt de Afdeling dat, zoals de raad terecht stelt, de mogelijkheden voor het bedrijfsmatig gebruik van dit perceel daarmee verder zouden toenemen. Gezien de ligging van het perceel in een woonwijk heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een dergelijke verruiming van het toegestane gebruik op die locatie vanwege de ruimtelijke gevolgen voor de omgeving niet wenselijk is.

4.5. Over de ruimere bouw mogelijkheden die [appellant sub 1] wenst, overweegt de Afdeling dat niet in geschil is dat de bestaande maten van het pand van [appellant sub 1] aan de [locatie A] groter zijn dan de bestemmingsregels ter plaatse toelaten. In dit geval zijn de bestaande maten echter bij recht toegelaten op grond van de algemene regeling voor bouwwerken in artikel 30, lid 30.1 van de planregels.

De raad heeft verklaard dat hij verdere verruiming van de bouw mogelijkheden voor dit pand niet wenselijk vindt, omdat het bedrijfsmatig wordt gebruikt terwijl het in een woonwijk staat. Het aangevoerde geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad om die reden verruiming van de bouw mogelijkheden van dit pand niet in redelijkheid onwenselijk heeft kunnen achten.

4.6. Gelet op hetgeen is overwogen onder 4.3 geeft het aangevoerde aanleiding voor het oordeel dat het plandeel met de bestemming "Wonen" dat betrekking heeft op het perceel [locatie A] is vastgesteld in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad een opdracht geven om de in 4.3 geconstateerde gebreken te herstellen. Daartoe zal de raad, zoals hij heeft beoogd, voor het perceel [locatie A] alsnog moeten voorzien in een passende regeling voor het gebruik als werkplaats en opslagruimte bij een installatie-/reparatiebedrijf.

Daarnaast zal de raad ofwel alsnog deugdelijk moeten motiveren waarom hij geen regeling treft waarmee ter plaatse een kantoorruimte bij de werkplaats en opslagruimte is toegelaten, dan wel alsnog moeten voorzien in een dergelijke planregeling.

De Afdeling zal de raad voorts opdragen de uitkomst mede te delen en het besluit tot wijziging op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van het gewijzigde besluit niet opnieuw te worden toegepast.

De Afdeling overweegt dat de raad ter voldoening aan de hiervoor aangekondigde opdracht een maatbestemming kan opnemen, bijvoorbeeld door het opnemen van een aanduiding en een regeling daarbij die specifiek is toegesneden op het gebruik als werkplaats, opslagruimte en eventueel kantoor. Gelet op het

overwogene in 4.4 hoeft de raad daarbij niet de bestemming "Gemengde doeleinden" of "Bedrijf" toe te kennen aan het perceel [locatie A].

5. In de einduitspraak zal worden beslist over een veroordeling in de proceskosten van [appellant sub 1] en de vergoeding van het door hem betaalde griffierecht.

Het beroep van [appellant sub 2]

6. [appellant sub 2] is eigenaar van het perceel [locatie F] en wil dat het plan de mogelijkheid biedt om de woning op zijn perceel te gebruiken als burgerwoning in plaats van als bedrijfswoning. Over het gebruik van de woning als burgerwoning loopt een handhavingprocedure.

7. [appellant sub 2] betoogt dat de raad ten onrechte ervan is uitgegaan dat een burgerwoning op zijn perceel de bedrijvigheid rondom dat perceel zou beperken, onder meer gezien de aanwezigheid van bestaande woningen in de omgeving. Hij wijst er op dat bedrijvigheid uit milieucategorie 3.2 op de [locatie G], [locatie H] en [locatie K] niet uitvoerbaar is, maar hooguit milieucategorie 1 op [locatie G] en milieucategorie 2 op de andere twee percelen. Bovendien heeft de raad geen onderzoek uitgevoerd naar de feitelijke situatie ter plaatse en ligt het perceel [locatie F] op 30 m van een woonwijk, zo voert [appellant sub 2] aan.

7.1. De raad wijst er op dat de bedrijfswoning aan de [locatie F] staat op een bedrijventerrein met een maximaal toegestane milieucategorie 3.2. Volgens de raad zou voor een burgerwoning ter plaatse op basis van de handreiking "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-handreiking) in een gemengd gebied een richtafstand van 50 meter aangehouden moeten worden tot een geluidgevoelige bestemming. Aan die afstand wordt niet voldaan, gezien de afstand van 0 m tussen de bedrijfswoning en het bedrijf aan de [locatie H], aldus de raad. Als de bedrijfswoning tot burgerwoning wordt bestemd, zal de woning volgens de raad bovendien het bedrijf aan de [locatie L] planologisch gaan belemmeren, zodat daarmee een nieuwe hinderafstand wordt gecreëerd.

De raad wijst er voorts op dat het gebied rond de Sint Victorstraat (Bedrijventerrein Zuid) in de Structuurvisie Waddinxveen 2030 is opgenomen als bedrijventerrein en dat geen transformatie is voorzien naar woningbouw

7.2. Het perceel [locatie F] is bestemd als "Bedrijf" en ligt ten zuiden van de Sint Victorstraat, direct naast andere percelen met deze zelfde bestemming. Op al deze percelen, waaronder ook de [locatie G], [locatie H] en [locatie K], maakt het plan bij recht bedrijvigheid mogelijk tot en met milieucategorie 3.2. De Afdeling kan [appellant sub 2] dan ook niet volgen in zijn betoog dat de bedrijvigheid ter plaatse niet wordt beperkt door het opnemen van de door [appellant sub 2] gewenste woonbestemming omdat op de door hem genoemde percelen geen bedrijvigheid uit een hogere categorie dan milieucategorie 1 of 2 kan worden gerealiseerd. Voor zover [appellant sub 2] betoogt dat dit het geval is omdat vanaf die percelen binnen de richtafstanden uit de VNG-handreiking woningen staan, overweegt de Afdeling dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan ervoor kan kiezen om de VNG-handreiking te gebruiken bij het bepalen van een aanvaardbare afstand tussen bedrijvigheid en gevoelige bestemmingen. Indien gebruik planologisch is toegestaan waarbij niet wordt voldaan aan de richtafstanden uit de VNG-handreiking, kan daartegen niet op basis van die omstandigheid handhavend worden opgetreden. Daarom faalt dit betoog van [appellant sub 2].

Verder wijst de raad er terecht op dat de omstandigheid dat op de percelen [locatie G], [locatie H] en [locatie K] thans feitelijk geen bedrijfsactiviteiten plaatsvinden in milieucategorie 3.1 of 3.2 er niet aan afdoet dat dit in de toekomst kan veranderen. Verder liggen de gronden van [appellant sub 2] in een gebied waar de raad, conform het gemeentelijke beleid, een bedrijventerrein wil toestaan. Het aangevoerde geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het toelaten van een burgerwoning aan de [locatie F] vanuit ruimtelijk oogpunt niet wenselijk is met het oog op de toegelaten bedrijvigheid op de aangrenzende gronden, waaronder ook het perceel [locatie L]. Dat in de nabije omgeving al burgerwoningen aanwezig zijn die daarvoor zijn bestemd en de bedrijvigheid belemmeren, leidt niet tot een ander oordeel, omdat die percelen, anders dan het perceel van [appellant sub 2], niet tussen de gronden liggen waarop bedrijvigheid tot en met milieucategorie 3.2 is toegestaan, maar om dat gebied heen.

8. [appellant sub 2] betoogt dat de bestemming van het perceel naast [locatie M] in 2006 wel is gewijzigd van "Bedrijfsdoeleinden" in "Wonen".

8.1. Over deze vergelijking heeft de raad gesteld dat de situatie naast de [locatie M] verschilt van de situatie bij [appellant sub 2] omdat het perceel naast [locatie M] aansluit bij de bestaande woonbebouwing van de Victorwijk. Het perceel naast [locatie M] is volgens de raad omgevormd tot woningbouw in een tijd dat de voormalige Structuurvisie Waddinxveen van kracht was en waarin er een transformatievisie lag voor het bedrijventerrein Zuid. De raad stelt dat tijdens de economische crisis de woningbouwbehoefte naar beneden is bijgesteld en de transformatiegedachte voor Zuid is losgelaten. Dit is vastgelegd in de nieuwe Structuurvisie 2030 van oktober 2012 waarbij uitgegaan wordt van bedrijvigheid in het gebied, aldus de raad.

Nu de woning aan de [locatie F], anders dan het perceel naast [locatie M], is omringd door gronden die zijn bestemd voor bedrijvigheid, geeft hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat die situatie niet op één lijn te stellen is met de situatie bij het perceel van [appellant sub 2]. Bovendien is het gemeentelijke beleid voor het gebied inmiddels niet langer gericht op transformatie naar woningbouw zoals de raad heeft toegelicht.

Ter zitting heeft [appellant sub 2] er op gewezen dat ten noorden van zijn perceel wel woonbestemmingen zijn toegekend aan gronden die tussen bedrijfspercelen liggen. Ter zitting is echter vastgesteld dat op die bedrijfspercelen bij recht alleen bedrijvigheid uit de milieucategorieën 1 en 2 is toegestaan, zodat die situatie verschilt van de situatie bij [appellant sub 2], waar op aangrenzende percelen bedrijvigheid tot en met milieucategorie 3.2 is toegestaan.

Gelet op het voorgaande geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plandeel met de bestemming "Bedrijf" dat betrekking heeft op het perceel [locatie F] heeft vastgesteld in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

9. [appellant sub 2] voert aan dat hij bij aankoop van de woning ervan uitging dat het ging om een burgerwoning en dat zijn woning al bijna 15 jaar als zodanig in gebruik is, zodat de raad vanwege de specifieke omstandigheden van dit geval dit gebruik had moeten toestaan, desnoods voor een periode van vijf jaar

9.1. De raad stelt dat hij, in lijn met het gemeentelijke beleid, het gebied zowel op korte als op lange termijn bruikbaar wil houden als bedrijventerrein en dat hij daarom ervoor heeft gekozen om gebruik voor burgerbewoning niet toe te staan.

9.2. Het aangevoerde geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad vanwege de specifieke omstandigheden van dit geval niet in redelijkheid ervoor heeft kunnen kiezen om vast te houden aan zijn beleid en geen regeling te treffen voor het gebruik van het pand van [appellant sub 2] als burgerwoning. Dat dit gebruik, naar [appellant sub 2] stelt, al ongeveer vijftien jaar plaatsvindt en dat [appellant sub 2], de makelaar, de notaris en de bank bij aankoop van zijn pand abusievelijk ervan zijn uitgegaan dat het een burgerwoning betrof en dat de koopprijs daarop is gebaseerd, leidt niet tot een ander oordeel. De raad heeft er in redelijkheid voor kunnen kiezen om deze omstandigheden voor rekening van [appellant sub 2] te laten, temeer nu aannemelijk is dat de toegestane gebruiksmogelijkheden van omliggende percelen zouden moeten worden beperkt door het opnemen van een regeling voor burgerbewoning aan de [locatie F].

10. Voor het overige heeft [appellant sub 2] verwezen naar eerder bij de raad naar voren gebrachte stukken. Hij heeft niet onderbouwd waarom de reactie daarop onjuist zou zijn.

11. Het beroep is ongegrond.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. draagt de raad van de gemeente Waddinxveen op om:

1. binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van het overwogene in 4.6 een nieuw besluit te nemen;

2. de Afdeling de uitkomst mede te delen en een besluit tot wijziging op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2] ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J. Kramer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W. van Steenbergen, griffier.

w.g. Kramer wg. Van Steenbergen
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 oktober 2016

528.