

## Uitspraak 201803011/1/R3

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2019:2824                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Datum uitspraak  | 21 augustus 2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Inhoudsindicatie | <p>Bij besluit van 13 maart 2018 heeft de raad van de gemeente Zwijndrecht het bestemmingsplan "Dorpsstraat 28 Heerjansdam" gewijzigd vastgesteld. Het bestemmingsplan biedt een juridisch-planologisch kader voor een perceel aan de Dorpsstraat 28 in Heerjansdam, te Zwijndrecht. Op dit perceel staan een monumentale woonboerderij en andere gebouwen. Het gebouw achter de woonboerderij heeft een omvang van 265 m<sup>2</sup>. In dit gebouw bevindt zich "Bed &amp; Breakfast Allegro" met vier kamers en een kleinschalig zwembad (9,88 m x 3,60 m). Aan de zuidzijde van dit gebouw is een overkapping van 3 m hoog bevestigd. In de tuin van de woonboerderij staan verder een schuur en een prieel. De zuidzijde van het perceel bestaat uit een nog onbenutte bouwkel voor een vrijstaande woning, 4 parkeerplaatsen en een toegangspoort van 2,5 m hoog. De bouwkel wordt in de huidige situatie gebruikt als tuin. Het plan is opgesteld ten behoeve van [belanghebbende], die eigenaar is van de gronden.</p> |

Volledige tekst

201803011/1/R3.

Datum uitspraak: 21 augustus 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Heerjansdam, gemeente Zwijndrecht,

en

de raad van de gemeente Zwijndrecht,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 maart 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Dorpsstraat 28 Heerjansdam" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant A] en [appellant B] beroep ingesteld.

De raad van de gemeente Zwijndrecht heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant A] en [appellant B] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 april 2019, waar [appellant A] en [appellant B] en de raad, vertegenwoordigd door mr. A.M. Bos en ing. F.A. Jiskoot, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [belanghebbende], bijgestaan door mr. R.S. Wijling, advocaat te Rotterdam, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan biedt een juridisch-planologisch kader voor een perceel aan de Dorpsstraat 28 in Heerjansdam, te Zwijndrecht. Op dit perceel staan een monumentale woonboerderij en andere gebouwen. Het gebouw achter de woonboerderij heeft een omvang van 265 m<sup>2</sup>. In dit gebouw bevindt zich "Bed & Breakfast Allegro" (hierna: B&B) met vier kamers en een kleinschalig zwembad (9,88 m x 3,60 m). Aan de zuidzijde van dit gebouw is een overkapping van 3 m hoog bevestigd. In de tuin van de woonboerderij staan verder een schuur en een prieel. De zuidzijde van het perceel bestaat uit een nog onbenutte bouwkvael voor een vrijstaande woning, 4 parkeerplaatsen en een toegangspoort van 2,5 m hoog. De bouwkvael wordt in de huidige situatie gebruikt als tuin.

2. Het plan is opgesteld ten behoeve van [belanghebbende], die eigenaar is van de gronden. Hij wenst de exploitatie van de B&B te combineren met een lunchroom en de openstelling van het zwembad voor kleinschalig recreatief zwemmen (onder andere zwemlessen voor doelgroepen).

Het plan regelt het opnemen van reeds vergunde bebouwing op het perceel, waaronder het gebouw met B&B en zwembad, de schuur en het prieel. Het plan legaliseert de overkapping van 3 m hoog, de 4 parkeerplaatsen en de toegangspoort van 2,5 m hoog. Naast het vastleggen van bestaande bebouwing en bestaand gebruik voorziet het plan ook in een uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden. In het gebouw met de B&B wordt een lunchroom van maximaal 65 m<sup>2</sup> toegestaan. Verder wordt ter plaatse van het zwembad kleinschalig recreatief zwemmen toegestaan, waaronder het geven van zwemlessen.

3. [appellant A] en [appellant B] wonen in de directe nabijheid van het plangebied, aan de noordwestzijde van het perceel. Ze voeren diverse bezwaren aan tegen het bestemmingsplan. Zij vrezen onder meer voor geluidhinder, verkeershinder en parkeerhinder vanwege de lunchroom, het zwembad en een horecaterras.

## Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

## Procedureel

5. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de wijze waarop de raad de naar voren gebrachte zienswijzen heeft behandeld in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Artikel 3:46 van de Awb verzet zich er niet tegen dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken.

## Planregeling

6. Blijkens de verbeelding heeft het hele plangebied de bestemming "Centrum-1". De woonboerderij is ingetekend in een bouwvlak met de aanduiding "speciale bouwaanduiding - gemeentelijk monument". Ten zuiden van dit bouwvlak ligt een aanduidingsvlak voor het gebouw met de B&B, met de functieaanduidingen "bed & breakfast", "specifieke vorm van horeca - lunchroom" en "zwembad".

Artikel 1, lid 1.14 bed & breakfast, van de planregels luidt: "een kleinschalige, aan de woon- of agrarische functie ondergeschikte voorziening, voor kortdurende, toeristische verblijfsvoorziening, voor uitsluitend logies, ontbijt, al dan niet ter plaatse bereide kleine maaltijden en etenswaren, uitsluitend ten behoeve van de gasten van de bed & breakfast, in combinatie met overwegend niet-alcoholische dranken, die deel uitmaakt van het hoofdgebouw en/of is gevestigd in één van de bestaande (vrijstaande) bijgebouwen. Onder bed & breakfast wordt niet verstaan het overnachten, noodzakelijk in verband met het verrichten van tijdelijke of seizoensgebonden werkzaamheden en/of arbeid;"

Lid 1.22 bijbehorend bouwwerk, luidt: "uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd en met de aarde verbonden bouwwerk met een dak;"

Lid 1.23 bijgebouw, luidt: "een op zichzelf staand, al dan niet vrijstaand gebouw, dat door de vorm onderscheiden kan worden van het hoofdgebouw en dat in architectonisch opzicht ondergeschikt is aan het hoofdgebouw;"

Lid 1.42 lunchroom, luidt: "een inrichting, gericht op de verkoop, veelal voor gebruik ter plaatse van al dan niet ter plaatse bereide kleine maaltijden en etenswaren, in combinatie met de verkoop van overwegend niet-alcoholische dranken, waarbij de consumpties voornamelijk zittend worden genuttigd.

Artikel 3, lid 3.1, luidt: "De voor "Centrum -1" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wonen;
- b. detailhandel;
- c. dienstverlening;
- d. kantoren;
- e. bedrijven in de categorieën 1 tot en met 2 van de bij deze regels behorende 'Staat van Bedrijfsactiviteiten' (bijlage 1);
- f. maatschappelijke voorzieningen;
- g. ter plaatse van de aanduiding 'zwembad' tevens kleinschalig recreatief zwemmen;
- h. de bescherming en de veiligstelling van een gemeentelijk monument, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - gemeentelijk monument';
- i. ter plaatse van de aanduiding 'bed & breakfast' tevens een bed & breakfast;
- j. ter plaatse van de functieaanduiding 'lunchroom' tevens een lunchroom;

al dan niet in combinatie met elkaar, met bijbehorende gebouwen, bouwwerken, geen gebouwen zijnde, wegen en paden, parkeervoorzieningen, groenvoorzieningen, water en voorzieningen voor de waterhuishouding, tuinen en erven."

Lid 3.3 luidt: "Met betrekking tot het gebruik gelden de volgende regels;

- a. de oppervlakte van de lunchroom ter plaatse van de aanduiding 'lunchroom' bedraagt ten hoogste 65 m<sup>2</sup>;
- b. verkooppunten voor motorbrandstoffen zijn niet toegestaan;
- c. detailhandel in volumineuze goederen en grootschalige detailhandel zijn niet toegestaan;
- d. voor de functie 'bed & breakfast' gelden de volgende regels;
  - 1. de bed & breakfast is ondergeschikt aan de woonfunctie van een woning op hetzelfde bouwperceel;
  - 2. er worden niet meer dan vier kamers voor de bed & breakfast beschikbaar gesteld;
  - 3. er ontstaat geen zelfstandige woonruimte binnen de aanduiding bed & breakfast;
  - 4. er geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de woonsituatie en gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden.
- e. voor de functies kleinschalig recreatief zwemmen en lunchroom geldt dat de exploitatie in samenhang is met de exploitatie van de bed & breakfast."

Vage begripsomschrijvingen

7. [appellant A] en [appellant B] betogen dat het plan niet voorziet in een omschrijving van het begrip "horeca".

Daarnaast is de omschrijving van het begrip "B&B" volgens [appellant A] en [appellant B] dusdanig ruim dat op basis hiervan de hele dag maaltijden kunnen worden verstrekt in plaats van alleen een ontbijt. De omschrijving van het begrip "lunchroom" is volgens hen dusdanig

ruim dat op basis hiervan de hele dag maaltijden kunnen worden verstrekt in plaats van alleen lunches. Ze stellen dat de planregels dienen te omschrijven dat een lunch een middagmaaltijd is.

Dat er in de B&B en lunchroom "overwegend niet-alcoholische dranken" en derhalve ook alcoholische dranken kunnen worden gebruikt, is volgens [appellant A] en [appellant B] onwenselijk. In dat kader stellen zij dat dit in strijd is met de gemeentelijke horecabeleidsregels.

Met de omschrijving dat de lunchroom is "gericht op de verkoop, veelal voor gebruik ter plaatse" wordt volgens hen ten onrechte een afhaalfunctie van eten mogelijk gemaakt.

Om overlast te voorkomen en handhaving te kunnen garanderen, dient de raad voor de B&B en de lunchroom aan te sluiten bij de omschrijving van deze voorzieningen die de gemeente ook in andere beleidsstukken hanteert, aldus [appellant A] en [appellant B].

Daarnaast betogen zij dat, omdat niet de gehele beschikbare ruimte van 100 m<sup>2</sup> binnen de aanduiding "lunchroom" mag worden gebruikt voor de lunchroom, maar maximaal 65 m<sup>2</sup>, dient te worden aangegeven om welk deel van de beschikbare ruimte het gaat. Ter zitting hebben [appellant A] en [appellant B] toegelicht dat het hun voorkeur heeft dat de omvang van de lunchroom wordt ingeperkt aan de hand van een maximaal aantal tafels.

7.1. Volgens de raad maakt de definitie van "lunchroom" in de planregels voldoende duidelijk welke horeca-activiteiten er op het perceel mogen worden ontplooid. Het begrip "lunchroom" geeft voldoende inzicht in het accent van de bedrijfsvoering, aldus de raad. Door het toekennen van een maximale oppervlakte van 65 m<sup>2</sup> blijft het kleinschalige karakter van de lunchroom behouden, aldus de raad. De openingstijden van de lunchroom zullen door middel van een exploitatievergunning worden gereguleerd.

7.2. De omschrijvingen "bed & breakfast" en "lunchroom" maken naar het oordeel van de Afdeling voldoende inzichtelijk welke horecafuncties er op het perceel zijn toegestaan, zodat de raad een nadere omschrijving van het begrip "horeca" niet nodig heeft hoeven achten. De termen "bed & breakfast" en "lunchroom" sluiten als zodanig uit dat er avondmaaltijden kunnen worden verstrekt.

De begripsomschrijving van "lunchroom" laat naar het oordeel van de Afdeling geen ruimte voor een afhaal- of restaurantfunctie. In dat kader heeft [belanghebbende] ter zitting toegelicht dat hij voor de lunchroom ook geen afhaalfunctie wil.

De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in redelijkheid een andere definitie voor "bed & breakfast" en "lunchroom" had moeten aanhouden.

In hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor gehoudenheid voor de raad om de verkoop van alcoholische dranken categorisch uit te sluiten.

De Afdeling ziet evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad in redelijkheid het maximaal voor de lunchroom te gebruiken vloeroppervlak had moeten intekenen op de verbeelding. Naar het oordeel van de Afdeling biedt het maximale vloeroppervlak van 65 m<sup>2</sup> in artikel 3, lid 3.3, onder a, van de planregels in redelijkheid voldoende waarborg ter bescherming van het door de raad beoogde kleinschalige karakter van de lunchroom.

Het betoog faalt.

## Functionele verbondenheid

8. [appellant A] en [appellant B] betogen dat het plan ten onrechte niet waarborgt dat er een functionele verbondenheid bestaat tussen enerzijds de B&B en anderzijds de woonfunctie in het hoofdgebouw.

Ze wijzen erop dat het gebouw met de B&B in de planregels en plantoelichting wordt vermeld als "bijgebouw". In de definitie van dat begrip ontbreekt het element functionele verbondenheid met het hoofdgebouw. Op grond van de in 2012 verleende omgevingsvergunning, steunend op de Wabo en artikel 4 van bijlage II van het Bor, moet het gebouw met de B&B volgens hen echter worden beschouwd als een bijbehorend bouwwerk, dat functioneel verbonden moet zijn met het hoofdgebouw. Onder het bestreden plan gaat het gebouw met de B&B ten onrechte zelfstandig functioneren, omdat de functionele koppeling met het hoofdgebouw ontbreekt, aldus [appellant A] en [appellant B].

[appellant A] en [appellant B] betogen verder dat de functies horeca (lunchroom) en sport (recreatief zwemmen) niet hadden mogen worden toegestaan in het gebouw van de B&B, omdat deze functies geen relatie hebben met de woonfunctie van het hoofdgebouw. Voor deze functies kan de B&B ook niet als hoofdfunctie worden beschouwd, omdat de B&B op haar beurt weer ondergeschikt moet zijn aan de woonfunctie in het hoofdgebouw. Ze verwijzen in dit verband naar een uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1650](#), onder 5.1. Volgens [appellant A] en [appellant B] gaat het gebouw met de B&B ook in zoverre ten onrechte als zelfstandige eenheid functioneren. Zij vrezen dat de in het bijbehorende bouwwerk toegestane functies ook in het hoofdgebouw worden toegestaan.

[appellant A] en [appellant B] betogen dat ze dit punt eerder hebben aangedragen in hun zienswijze en ook voor de vaststelling van het plan onder de aandacht hebben gebracht bij het college en de raadsleden. Ze stellen dat de raad op dit punt niet inhoudelijk heeft gereageerd.

8.1. De raad stelt dat de functies B&B, lunchroom en kleinschalig recreatief zwemmen op grond van de verbeelding uitsluitend zijn toegestaan in het bijgebouw en niet kunnen worden uitgebreid naar het hoofdgebouw. In artikel 3, lid 3.3, onder d en e, van de planregels is vastgelegd dat de B&B en de functies lunchroom en kleinschalig recreatief zwemmen ondergeschikt moeten zijn aan de woonfunctie op het perceel. Hiermee wordt een zelfstandig karakter voorkomen, aldus de raad.

Het bouwwerk zelf valt het beste te omschrijven als een bijgebouw, aldus de raad. Het betreft een op zichzelf staand gebouw dat gezien de vorm van de kap kan worden onderscheiden van het hoofdgebouw. Daarnaast is het bijgebouw kleiner, lager en daarmee architectonisch ondergeschikt aan het hoofdgebouw, aldus de raad.

8.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder d, sub 1, van de planregels, in samenhang met artikel 1, lid 1.14, van de planregels, dient de B&B een kleinschalige, aan de woonfunctie ondergeschikte voorziening te zijn. Hieruit volgt dat de B&B op grond van de planregels ondergeschikt moet zijn aan de woonfunctie in het hoofdgebouw.

In artikel 3, lid 3.3, onder e, van de planregels is geregeld dat de functies kleinschalig recreatief zwemmen en lunchroom alleen in samenhang met de B&B kunnen worden geëxploiteerd.

Het vorenstaande brengt mee dat het op grond van de planregels uitgesloten is dat de

functies B&B, kleinschalig recreatief zwemmen en lunchroom zelfstandig gaan functioneren of worden uitgebreid naar het hoofdgebouw.

Omdat de planregels in zoverre voldoende duidelijkheid bieden, kan en zal de Afdeling hetgeen is aangevoerd over de kwalificatie van het gebouw met de B&B als een bijgebouw of bijbehorend bouwwerk daarlaten.

Het betoog faalt.

Horeca

9. [appellant A] en [appellant B] betogen dat het plan ten onrechte horeca mogelijk maakt.

Volgens [appellant A] en [appellant B] heeft de raad nooit de intentie gehad om in het voorheen geldende bestemmingsplan "Heerjansdam Gors" horeca toe te staan aan de Dorpsstraat. Dat nu op deze vergissing wordt voortgebouwd noemen [appellant A] en [appellant B] een evidente vergissing. [appellant A] en [appellant B] stellen dit onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 27 juni 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2114](#), onder 8.2, waarin wordt geoordeeld dat uitgangspunt is dat de raad bij de vaststelling van een plan steeds opnieuw moet beoordelen of sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. De raad kan daarbij niet slechts verwijzen naar de omstandigheid dat het vorige plan een bepaalde ontwikkeling ook mogelijk maakte.

[appellant A] en [appellant B] betogen verder dat het toestaan van horeca op deze locatie in strijd is met het beleid van de gemeente. Uit de horecanota "Gelag in Zwijndrecht" uit 2013 (hierna: horecanota) blijkt volgens [appellant A] en [appellant B] dat de Dorpsstraat in Heerjansdam is aangemerkt als "overige locatie" waar "uitbreiding of nieuwe horecavestigingen niet worden toegelaten". De Dorpsstraat valt ook niet binnen het in de horecanota genoemde "consolidatiegebied", waar gevestigde bedrijven mogen blijven bestaan, aldus [appellant A] en [appellant B]. Verder merken zij op dat een B&B volgens de nota niet onder hetzelfde beleidsveld valt als andere horeca, zoals een lunchroom. Omdat de B&B en lunchroom volgens de horecanota onder verschillende beleidsvelden vallen gaat de stelling van de raad, dat het passend is om bij de B&B ook andersoortige horeca toe te staan, volgens [appellant A] en [appellant B] niet op.

Ten slotte stellen zij dat de Dorpsstraat in de Waalvisie niet als locatie voor kleinschalige horeca wordt genoemd.

9.1. De Afdeling laat daar of de raad in het voorheen geldende plan een vergissing heeft gemaakt. Ook als dat zo zou zijn geweest dan staat dat er op zichzelf niet aan in de weg dat de raad in dit plan horeca mogelijk maakt. Steeds zal immers moeten worden beoordeeld of de toegestane ontwikkeling in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De aanvaardbaarheid van horeca op deze locatie zal hierna worden beoordeeld.

9.2. De raad stelt dat de horecanota geen nieuwe horeca toestaat buiten het centrum. Uit het gemeentelijk beleid volgt dat bestaande horeca in beginsel wel mag worden uitgebreid, aldus de raad. De B&B geldt op grond van de horecanota als een bestaand horecatype, waardoor uitbreiding van de gemeenschappelijke eetruimte naar een lunchroom binnen de verbreding van de bestaande mogelijkheden kan vallen, aldus de raad. Gezien de kleinschaligheid van de uitbreiding ziet de raad deze als een aanvaardbare verbreding van de bestaande horecamogelijkheden. In de Waalvisie staat volgens de raad niets over de locatie in algemene zin of specifiek over horeca.

9.3. Niet in geschil is dat de horecanota "Gelag in Zwijndrecht" uit 2013 nieuwvestiging van

horeca buiten het centrum van Heerjansdam niet toestaat.

In paragraaf 2.3 van de horecanota staat de definitie van "horeca" voor het horecabeleid, gevolgd door de volgende opmerking: "Er worden echter enkele uitzonderingen gemaakt voor horecatypen die wel binnen de definitie passen, maar binnen andere specifieke beleidsvelden zijn opgenomen. Deze zijn: [...] Bed & Breakfast". Tot de horecatypen die in dit horecabeleid wel tot de horeca gerekend worden, behoren onder meer: "lunchroom, broodjeszaak, croissanterie, koffie en theehuis".

9.4. De Afdeling overweegt dat de B&B weliswaar deel uitmaakt van de bestaande situatie, maar niet valt onder de definitie van horeca zoals bedoeld in de horecanota. In zoverre kan de lunchroom - die wel onder het bereik van de horecanota valt - niet worden aangemerkt als verbreding van bestaande horeca in de zin van het gemeentelijke beleid.

Wel is in artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder e, van de planregels vastgelegd dat de lunchroom alleen in samenhang met de B&B kan worden geëxploiteerd, zodat de relatie met de B&B is gewaarborgd. In artikel 3, lid 3.3, onder a, is verder bepaald dat de oppervlakte van de lunchroom niet meer dan 65 m<sup>2</sup> mag bedragen. Hiermee wordt het kleinschalige karakter van de lunchroom in de planregels gewaarborgd.

Gezien het onzelfstandige en kleinschalige karakter van de lunchroom, heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de uitbreiding van de horecamogelijkheden van de B&B met de lunchroom, ook al valt de B&B niet onder de definitie van horeca in de horecanota, aanvaardbaar is.

De Afdeling overweegt dat de Dorpsstraat in de Waalvisie niet als potentiële locatie voor kleinschalige horeca wordt genoemd, maar ook niet wordt uitgesloten. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het plan in zoverre in strijd met de Waalvisie is vastgesteld.

Het betoog faalt.

Terras

10. Volgens [appellant A] en [appellant B] is het plan niet duidelijk over de geoorloofdheid van terrassen. In de planregels ontbreekt een omschrijving van het begrip "terras". In de nota van zienswijzen maakt de raad een onderscheid tussen een "horecaterras" en een "tuinterras", welke laatste vorm volgens de raad binnen de bestemming "Centrum-1" is toegestaan. Ook van deze begrippen ontbreekt echter een omschrijving in het plan. [appellant A] en [appellant B] leiden uit het plan af dat het hele erf als commercieel terras kan worden gebruikt. Dit zou neerkomen op 467 m<sup>2</sup> van het perceel, aldus [appellant A] en [appellant B]. Volgens [appellant A] en [appellant B] heeft de raad dit terras ten onrechte zonder goede onderbouwing, zonder afweging van de effecten voor het woon-leefklimaat en zonder geluidonderzoek toegestaan. [appellant A] en [appellant B] stellen dat de twee bestaande terrassen op het perceel, bestaande uit de overkapping aan de zuidzijde van het gebouw met de B&B en het (barbecue) prieel, reeds voor geluid- en geuroverlast zorgen.

Dat er plannen zijn voor dergelijke groot terras blijkt volgens hen ook uit de voor het perceel aangevraagde exploitatievergunning horecabedrijf en de daarmee samenhangende Drank- en Horecavergunning. Ze wijzen er in dit verband op dat ook voor een terras op eigen grond een terrasvergunning als bedoeld in artikel 7 van de Algemene Plaatselijke Verordening Zwijndrecht (hierna: APV) nodig is.

10.1. Volgens de raad is er voor een horecaterras op grond van de APV een terrasvergunning nodig, die in deze situatie niet zal worden verleend. De raad stelt dat de tuin rondom de B&B

wel gebruikt mag worden door gasten van de B&B en de lunchroom, zolang er maar sprake blijft van een normaal gebruik van een erf/tuin behorende bij een centrumbestemming. Het tuinterras bij de B&B moet steeds blijven voldoen aan het normaal gebruik van een erf/tuin. De raad verijst daarbij naar jurisprudentie van de Afdeling (zie [ECLI:NL:RVS:2017:941](#) en [ECLI:NL:RVS:2017:1790](#)).

10.2. [belanghebbende] heeft ter zitting desgevraagd een toelichting gegeven op de door hem ingediende aanvraag exploitatievergunning horecabedrijf. Op de bijbehorende tekening staan tafels, stoelen, picknickbanken en een groot schaakbord ingetekend. Hij heeft toegelicht dat zijn verzoek om stoelen en tafels aan de westzijde van het gebouw met de B&B te plaatsen door de raad niet wordt gehonoreerd, omdat de raad geen horecaterras toestaat op het perceel. De raad heeft dit ter zitting bevestigd. Het is wel de intentie van [belanghebbende] om aan de zuidzijde van het perceel twee banken te plaatsen voor de gasten van de B&B.

10.3. Uit artikel 3, lid 3.1, van de planregels blijkt dat de voor "Centrum - 1" bestemde gronden mede zijn bestemd voor tuinen en erven.

In de planregels is niets geregeld over terrassen. De B&B en de lunchroom zijn op grond van de verbeelding en artikel 3, lid 3.1, onder i en j, van de planregels, alleen toegestaan binnen de aanduidingsvlakken "bed & breakfast" en "lunchroom", die het bestaande gebouw strak omlijnen. Dit betekent dat de horeca-activiteiten ten behoeve van de B&B en de lunchroom zijn beperkt tot deze gronden, waarop het gebouw van de B&B staat. Daarbuiten is op grond van het plan geen terras met een horecafunctie voor de B&B of de lunchroom toegestaan. Het betoog dat het plan een horecaterras van 467 m<sup>2</sup> toestaat mist derhalve feitelijke grondslag.

Het plan verzet zich er niet tegen dat de gasten van de B&B en/of de lunchroom zich in de tuin begeven of daar plaatsnemen, mits dit in overeenstemming is met een normaal gebruik als tuin en niet neerkomt op een gebruik als horecafunctie. Vergelijk (onder 12.1 van) de uitspraak van de Afdeling van 5 april 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:941](#)) en (onder 2.2) van de uitspraak van de uitspraak van de Afdeling van 5 juni 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:1790](#)).

Het betoog faalt.

Ladder voor duurzame verstedelijking

11. [appellant A] en [appellant B] betogen dat ten onrechte geen toets heeft plaatsgevonden aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Volgens [appellant A] en [appellant B] voorziet het bestreden plan in een zodanige functiewijziging dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Ze stellen dat het plan, naast de lunchroom en de openstelling van het zwembad, ook een groot commercieel terras van 467 m<sup>2</sup> mogelijk maakt. Bovendien hadden volgens hen ook eerdere ontwikkelingen moeten worden meegenomen, omdat de gebiedsontwikkeling, die begon met de vergunning voor de B&B, bewust is opgeknipt om een toets aan de ladder te omzeilen.

11.1. Artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) luidt:

"In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder: [...]

stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen;"

Artikel 3.1.6, tweede lid, luidt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

11.2. Het plangebied is in totaal 1.900 m<sup>2</sup> groot en beslaat het gehele perceel achter de woonboerderij aan de Dorpsstraat 28 in Heerjansdam. Het perceel had onder het voorgaande plan "Heerjansdam - Gors" uit 2014 grotendeels de bestemming "Centrum". Onder het bestreden plan heeft het perceel de bestemming "Centrum - 1".

Het bestreden plan bestemt het reeds vergunde, achter de woonboerderij gelegen gebouw van 265 m<sup>2</sup>, met de B&B en het in pandige zwembad, als zodanig. Aan dit gebouw is tevens de functieaanduiding "lunchroom" toegevoegd. Het zwembad maakt kleinschalig recreatief zwemmen mogelijk. Zoals hiervoor onder 10.3 is overwogen, maakt het plan niet een horecaterras van 467 m<sup>2</sup> mogelijk.

11.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 28 juni 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:1724](#))) moet een in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling voldoende substantieel zijn om als stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt. Overwogen is dat wanneer een bestemmingsplan voorziet in een van de in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro genoemde stedelijke voorzieningen in de vorm van een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte kleiner dan 500 m<sup>2</sup>, deze ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt.

De voorziene functies (lunchroom en zwembad) zijn alleen mogelijk binnen het gebouw van 265 m<sup>2</sup>, dat eerder is vergund en bij het plan als zodanig wordt bestemd. Omdat het bruto-vloeroppervlak van het gebouw kleiner is dan 500 m<sup>2</sup>, is er geen sprake van een stedelijke ontwikkeling die meebrengt dat een toets aan de ladder dient te worden verricht.

Het betoog faalt.

Strijd met (overig) gemeentelijk beleid

12. Volgens [appellant A] en [appellant B] past de bestreden ontwikkeling ook overigens niet binnen het beleid van de gemeente.

Volgens het vigerende bestemmingsplan "Heerjansdam Gors" is de ontwikkeling van nieuwe bedrijvigheid aan het dijklint onwenselijk.

Uit de Structuur- en Woonvisie volgt volgens [appellant A] en [appellant B] dat Zwijndrecht zich meer gaat richten op de wensen van hogere inkomensgroepen. De bouwka­vel die nu wordt opge­offerd voor een horecaterras was een uitstekende bouwka­vel voor een luxe woning, aldus [appellant A] en [appellant B].

Het plan past volgens hen ook niet in het Masterplan Havenkant, omdat de woonka­vel daarin onderdeel uitmaakt van een woonhofje.

12.1. Toetsing aan de Woonvisie is volgens de raad niet nodig, omdat het plan niet voorziet in nieuwe woningen anders dan het bestaande recht om op de bouwka­vel een vrijstaande woning te realiseren. De raad stelt dat deze ka­vel uitsluitend bedoeld is voor wonen en dat de bouwregels het op deze ka­vel bouwen van gebouwen ten behoeve van andere functies

uitdrukkelijk uitsluiten.

12.2. Het bestemmingsplan "Heerjansdam Gors" is niet aan te merken als gemeentelijk beleid in de zin van artikel 4:84 van de Awb. Indien de raad zoals hier voor een deel van het plangebied van dat bestemmingsplan een nieuw bestemmingplan vaststelt, dient hij wat betreft de toegestane bedrijvigheid opnieuw te beoordelen of deze in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Over die beoordeling gaan de overwegingen 13. en volgende.

De Afdeling stelt vast dat er op de bouwkvael uitsluitend een vrijstaande woning mag worden gebouwd en ziet daarom geen grond voor het oordeel dat het bestemmingsplan op dit punt in strijd is met de Structuur- en Woonvisie Zwijndrecht. Zoals onder 10.3 is overwogen, mist de stelling van [appellant A] en [appellant B] over de mogelijke omvang van een horecaterras feitelijke grondslag.

Het masterplan is een leidraad voor de toekomstige gebiedsontwikkeling van het voormalige bedrijventerrein Gors Noord. [appellant A] en [appellant B] hebben niet aannemelijk gemaakt dat het bestreden plan binnen deze ontwikkeling valt en hiermee in strijd is.

Het betoog faalt.

Woon- en leefklimaat

13. [appellant A] en [appellant B] betogen dat het plan leidt tot een ongewenste schaalvergroting. Zij vrezen voor diverse vormen van overlast, waaronder stank- en geluidsoverlast. In dit verband wijzen zij erop dat op het hele perceel de bestemming "Centrum - 1" komt te gelden. De bouwkvael en het gedeelte van het plangebied direct achter hun woning, met voorheen de bestemming "Wonen", kan onder de bestemming "Centrum - 1" gebruikt worden voor een groot horecaterras, een bedrijf van milieucategorie 1 of 2 en maatschappelijke functies. Daarnaast stellen ze dat het overdekte zwembad met milieucategorie 3.1 op deze locatie überhaupt niet had mogen worden toegestaan. Ze achten de toegestane activiteiten onwenselijk en niet passend binnen een rustige woonwijk. Volgens [appellant A] en [appellant B] heeft de raad de richtafstanden uit de VNG-Brochure "Bedrijven en milieuzonering" onjuist toegepast.

13.1. De raad acht de lunchroom en het zwembad inpasbaar in de omgeving. De raad heeft de VNG-systematiek voor gebieden met functiemenging toegepast, waarbij bedrijven worden ingedeeld in categorieën A tot en met C. De lunchroom valt volgens de raad in categorie A (activiteiten die aanpandig kunnen worden uitgevoerd). Ten aanzien van de lunchroom wijst de raad met name op de kleinschaligheid. Het zwembad moet volgens de raad, mede gelet op de geringe verkeersaantrekkende werking, worden gezien als een semiopenbaar (therapie)bad, binnen categorie B (toelaatbaar wanneer bouwkundig afgescheiden van woningen). Het zwembad is klein (9,88 m x 3,60 m), heeft inpandige installaties, is bouwkundig afgescheiden en bedoeld voor kleinschalige zwemlessen aan speciale doelgroepen.

13.2. De VNG-brochure bevat twee systemen voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van bedrijfsactiviteiten in de buurt van woningen in nieuwe situaties. In de eerste plaats is dit het systeem van richtafstanden tussen bedrijven en gevoelige functies. Daarnaast kent de VNG-brochure een afzonderlijke beoordelingssystematiek voor zogenoemde "gebieden met functiemenging". Binnen gebieden met functiemenging gaat het om milieubelastende en milieugevoelige functies die op korte afstand van elkaar zijn gesitueerd. Het begrip "gebied met functiemenging" wordt gebruikt om aan te geven welke functies binnen een gebied met

functiemenging onder welke voorwaarden toelaatbaar zijn. De VNG-brochure bevat daarvoor geen richtafstanden, maar kent drie milieucategorieën aan de hand waarvan de toelaatbaarheid van activiteiten wordt beoordeeld. De voornoemde richtafstanden zijn dan niet toepasbaar.

13.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad het plangebied op goede gronden heeft aangemerkt als een gebied dat deel uitmaakt van een gebied met functiemenging. De omgeving van het plangebied bestaat uit woningen, gecombineerd met kleinschalige bedrijvigheid. Een groot deel van de omliggende percelen heeft op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Heerjansdam - Gors" de bestemming "Centrum". Uit artikel 6, lid 6.1, van de planregels van dat plan volgt dat er onder deze centrumbestemming diverse vormen van bedrijvigheid zijn toegestaan, waaronder bedrijven tot milieucategorie 2, detailhandel, dienstverlening en maatschappelijke voorzieningen. Het plangebied had onder het voorgaande plan "Heerjansdam - Gors" grotendeels de bestemming "Centrum" en voor een klein deel de bestemming "Wonen". Onder het bestreden plan heeft het plangebied de bestemming "Centrum - 1". Gelet hierop is er naar het oordeel van de Afdeling sprake van een gebied met functiemenging. Hetgeen is aangevoerd over richtafstanden kan daarom verder buiten inhoudelijke bespreking worden gelaten.

Uit bijlage 4 van de VNG-brochure blijkt dat restaurants, cafetaria's en dergelijke binnen categorie A vallen. Categorie A betreft volgens de brochure activiteiten die zodanig weinig milieubelastend zijn dat deze aanpandig aan woningen kunnen worden uitgevoerd. De eisen uit het Bouwbesluit voor scheiding tussen wonen en bedrijven zijn daarbij volgens de brochure toereikend. De raad heeft de lunchroom onder deze categorie kunnen rangschikken.

Een overdekt zwembad valt volgens de brochure onder categorie C. Omdat het zwembad klein, afgesloten en beperkt toegankelijk is, en daarom geen grote verkeersaantrekkende werking zal hebben, acht de Afdeling het niet onredelijk dat de raad het bij het plan mogelijk gemaakte zwembad aanduidt als een activiteit in categorie B. Bij categorie B gaat het volgens de brochure om activiteiten die in een gemengd gebied kunnen worden uitgeoefend, echter met een zodanige milieubelasting voor de omgeving dat zij bouwkundig afgescheiden van woningen en andere gevoelige functies dienen plaats te vinden, hetgeen hier het geval is.

De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de lunchroom en het zwembad op grond van de VNG-brochure aanvaardbaar zijn en niet zullen leiden tot een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat. Gelet hierop heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling kunnen afzien van het verrichten van aanvullend geluidonderzoek.

Het betoog faalt.

Parkeren

14. [appellant A] en [appellant B] vrezen voor parkeeroverlast ten gevolge van het gebruik van de lunchroom en het zwembad. Volgens [appellant A] en [appellant B] klopt het parkeeronderzoek niet.

Uit het parkeerbeleidsplan van de gemeente Zwijndrecht volgt volgens hen dat er bij nieuwbouw (waaronder functiewijziging) op eigen terrein in de parkeerbehoefte moet worden voorzien. Het toepassen van een parkeerbalans en dubbelgebruik in het onderzoek is daarom volgens hen onjuist. Ze stellen dat er in het parkeeronderzoek van de ongewogen parkeerbehoefte moet worden uitgegaan. Een eventueel tekort aan parkeerplaatsen dient dan te worden afgekocht, aldus [appellant A] en [appellant B].

[appellant A] en [appellant B] stellen voorts dat er sprake is van een onjuiste behoefteberekening omdat de bestaande functies op het perceel, zoals de woonboerderij, niet in het onderzoek zijn meegenomen.

De raad is volgens [appellant A] en [appellant B] verder uitgegaan van verkeerde CROW-normen. Ten aanzien van de lunchroom heeft de raad gerekend met de CROW-norm voor een cafetaria terwijl dit de CROW-norm voor restaurants moet zijn. Verder is de CROW-norm voor zwemmen (sport, cultuur en ontspanning) ten onrechte niet toegepast.

Ze betogen dat met de realisatie van een woning op de bouwkvael de parkeerbehoefte stijgt naar 11,5 parkeerplaatsen.

Volgens [appellant A] en [appellant B] schetst de raad voorts een onrealistisch beeld van het aantal beschikbare parkeerplaatsen. Ze betogen dat er met de realisatie van een woning op de bouwkvael parkeerplaatsen zullen verdwijnen. Ze stellen verder dat de parkeerplaatsen die worden gebruikt door de bewoners van de woonboerderij niet beschikbaar zijn voor dubbelgebruik. [appellant A] en [appellant B] twijfelen ook aan de beschikbaarheid van overigens aangewezen parkeerplaatsen. Ze stellen dat de parkeerplaats voor de schuur op grond van een mondelinge overeenkomst gebruikt wordt door de bewoners van Dorpsstraat 22. De ruimte achter het hek aan de oostzijde van de boerderij is niet toegankelijk wanneer de parkeerplaatsen vóór het hek in gebruik zijn. De overige 10 parkeerplaatsen op het industrieterrein worden gehuurd en zijn volgens [appellant A] en [appellant B] niet toegankelijk omdat ze worden afgesloten door een hek. Daarnaast kan de huurovereenkomst voor deze plaatsen op enig moment worden opgezegd, omdat het industrieterrein op grond van het Masterplan Havenkant plaats zal maken voor woningen.

[appellant A] en [appellant B] stellen aan de hand van het bovenstaande dat het waarschijnlijk is dat de parkeersituatie in de toekomst gaat veranderen. Ze stellen dat er een prioritering moet worden aangebracht in de planregels, die duidelijk maakt welke van de activiteiten op het perceel als eerste moeten worden gestaakt bij het ontstaan van een parkeertekort. Ze stellen verder dat de voorwaardelijke verplichting uit artikel 3, lid 3.2.1, onder g, van de planregels niet flexibel is, omdat bij een gewijzigde parkeersituatie nog steeds de oude voorwaarden uit het parkeerbeleid van 2009 blijven gelden.

14.1. Volgens de raad is er sprake van een acceptabele parkeersituatie omdat de parkeerbehoefte kan worden gefaciliteerd binnen de aanwezige parkeercapaciteit. Uit de parkeerbalans van de bestaande en nieuwe functies samen blijkt dat de maximale parkeerbehoefte op het maatgevende moment neerkomt op 12 parkeerplaatsen. Bij de berekening van deze parkeerbehoefte zijn de functies B&B, lunchroom, zwemlessen en de eventueel te realiseren vrijstaande woning op de bouwkvael meegenomen.

Volgens de raad zijn er 18 parkeerplaatsen beschikbaar binnen een acceptabele loopafstand van het perceel. Ook na de realisatie van een woning op de bouwkvael zal er sprake zijn van voldoende parkeergelegenheid, aldus de raad. Omdat uit de berekening blijkt dat er geen sprake is van een parkeertekort hoeven er ook geen parkeerplaatsen te worden afgekocht, aldus de raad.

De raad is ten aanzien van de B&B uitgegaan van de CROW-norm voor een "hotel 4 sterren". Voor de lunchroom is er uitgegaan van de CROW-norm voor een cafetaria, omdat deze norm volgens de raad aansluit bij het feitelijk gebruik en de omschrijving van dit horecatype in de gemeentelijke horecanota. Ten aanzien van het zwembad is er niet uitgegaan van de parkeercijfers voor een zwembad, omdat deze betrekking hebben op grootschalige,

openbare zwembaden. De raad acht deze norm niet passend bij een kleinschalig zwembad op eigen terrein. De raad heeft voor deze functie een parkeernorm op maat gemaakt, die voor zwemlessen aan maximaal 4 personen tegelijkertijd neerkomt op een behoefte aan 2,5 parkeerplaatsen.

Een deel van de parkeerplaatsen wordt gehuurd op het industrieterrein en ligt achter een hek. De sleutel van dit hek is in bezit van [belanghebbende].

Door de opzet van de voorwaardelijke verplichting is volgens de raad ook na de bouw van de woning of na beëindiging van de huurovereenkomst voor het gebruik van parkeerplaatsen op het bedrijventerrein gewaarborgd dat de parkeerdruk niet toeneemt. Een prioritering aanbrengen binnen de voorwaardelijke verplichting is volgens de raad onwenselijk, omdat dit leidt tot inflexibiliteit in de regeling. Het opnemen van een exacte parkeernorm biedt voldoende waarborg als toetsingsnorm bij een aanvraag van een omgevingsvergunning. De raad stelt dat er nog geen ruimtelijke procedure in voorbereiding is om te komen tot herstructurering van het nabijgelegen industrieterrein.

14.2. Artikel 3, lid 3.2.4, van de planregels luidt:

"a. gronden mogen niet worden gebruikt ten behoeve van wonen zoals bedoeld in artikel 3 lid 1 onder a, zonder wordt voldaan aan de parkeereis van 2,5 parkeerplaats per vrijstaande woning, 2,4 parkeerplaats per twee-onder-één-kap of 1,9 parkeerplaats per sociale huurwoning;

b. gronden mogen niet worden gebruikt ten behoeve van kleinschalig recreatief zwemmen zoals bedoeld in artikel 3 lid 1 onder g, zonder wordt voldaan aan de parkeereis van 2,5 parkeerplaatsen;

c. gronden mogen niet worden gebruikt ten behoeve van bed & breakfast zoals bedoeld in artikel 3 lid 1 onder i, zonder wordt voldaan aan de parkeereis van 0,73 parkeerplaatsen per kamer;

d. gronden mogen niet worden gebruikt ten behoeve van lunchroom zoals bedoeld in artikel 3 lid 1 onder j, zonder wordt voldaan aan de parkeereis 7 parkeerplaatsen per 100 m<sup>2</sup> bvo;

e. voor detailhandel, dienstverlening, kantoren, bedrijven in de categorieën 1 tot en met 2 en maatschappelijke voorzieningen dient voldaan te worden aan de maximale parkeerkencijfers van CROW (publicatie 317) voor sterk stedelijk gebied, behorend bij die betreffende functie;

f. van de parkeereisen zoals genoemd in artikel 3.2.4 onder a t/m d kan worden afgeweken vanwege dubbelgebruik indien aan de hand van een parkeerbalans aangetoond wordt dat de parkeerbehoefte lager is dan de parkeereis;

g. de parkeerbehoefte dient ofwel op eigen terrein te worden voorzien, dan wel op andere wijze conform vastgestelde beleidsregels van de gemeente Zwijndrecht met betrekking tot het parkeren, zoals die gelden op het moment van terinzagelegging van het ontwerp van het plan."

14.3. In het Parkeerbeleidsplan Zwijndrecht zijn de beleidsuitgangspunten en beleidsinstrumenten van de gemeente Zwijndrecht met betrekking tot het parkeren in de gemeente vervat. In paragraaf 7.4 staat:

"De parkeerplaatsen bij nieuwbouwontwikkelingen dienen op eigen terrein en, indien mogelijk, in gebouwde voorzieningen gerealiseerd te worden."

De Afdeling stelt vast dat het bestreden plan geen nieuwbouw mogelijk maakt voor de lunchroom en het zwembad, maar slechts toelaat dat de gronden van het gebouw met de B&B voor deze functies worden gebruikt. Omdat geen sprake is van een nieuwbouwontwikkeling, acht de Afdeling het standpunt van de raad, dat er geen aanleiding bestaat om het uitgangspunt te hanteren dat er op eigen terrein moet worden geparkeerd, niet onjuist. De Afdeling volgt [appellant A] en [appellant B] daarom niet in hun betoog dat het toepassen van een parkeerbalans en dubbelgebruik in het onderzoek onjuist is, of dat van de ongewogen parkeerbehoefte had moeten worden uitgegaan.

14.4. Uit het Gemeentelijk Verkeer- en vervoersplan 2016-2030 van de gemeente Zwijndrecht blijkt dat de raad bij het beoordelen van de parkeersituatie aansluit bij de parkeerkencijfers van het CROW (publicatie 317).

In het rapport "Verkeer en parkeren Dorpsstraat 28 Heerjansdam" van Goudappel Coffeng van 23 februari 2018 is op basis van de parkeerkencijfers van het CROW het aantal benodigde parkeerplaatsen berekend voor de functies B&B, lunchroom, zwembad (zwemlessen) en woning (optioneel op bouwkvavel).

In paragraaf 2.2 is over de parkeerkencijfers het volgende vermeld:

-Voor de functie B&B (4 kamers) bestaat in de CROW-publicatie 317 geen parkeerkengetal. Er is daarom aangesloten bij "hotel 4 sterren", bij wijze van "worst case situatie".

-Voor de lunchroom (65 m<sup>2</sup> bvo) is uitgegaan van het parkeerkengetal voor "café, bar, cafetaria", omdat de verblijfstijd in een lunchroom beter aansluit bij een cafetaria dan bij een "restaurant".

-Voor de zwemlessen (35,6 m<sup>2</sup> bvo) is uitgegaan van een parkeernorm op maat, omdat het CROW voor de functie zwemlessen geen parkeerkengetal beschikbaar heeft. Het parkeerkengetal van de CROW voor een "zwembad" slaat terug op een groot en publiek zwembad en is volgens het rapport daarom niet van toepassing.

In tabel 2.2 "Parkeerkencijfers en -normen" zijn de parkeerkencijfers en -normen van de verschillende functies opgenomen. In tabel 2.3 "Aanwezigheidspercentages" is op basis van de aanwezigheidspercentages het hoogste gelijktijdig benodigde aantal parkeerplaatsen bepaald. In tabel 2.4 "Parkeerbehoefteberekening" is op basis van de parkeerkencijfers en de aanwezigheidspercentages een parkeerbehoefteberekening gemaakt.

Uit tabel 2.4 blijkt dat op het maatgevende moment (werkdagmiddag en zondagmiddag) voor de functies B&B, lunchroom en zwemlessen maximaal 9 parkeerplaatsen nodig zijn. Mocht de vrijstaande woning op de bouwkvavel worden gerealiseerd, dan stijgt de behoefte op zondagmiddag naar 11 parkeerplaatsen.

Voorts heeft de raad een gecumuleerde parkeerbehoefteberekening van de bestaande en nieuwe situatie opgesteld, volgens welke er behoefte is aan 12 parkeerplaatsen (14 met de vrijstaande woning).

14.5. De Afdeling stelt voorop dat bestaande functies, zoals de woonboerderij, niet in de parkeerbehoefteberekening hoeven te worden meegenomen.

De CROW-publicatie 317, waarbij de raad aansluiting heeft gezocht, bevat geen parkeerkencijfers voor de functies B&B, lunchroom en kleinschalig zwembad. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad voor de functie B&B het parkeerkencijfer voor "hotel 4 sterren", voor de lunchroom het parkeerkencijfer voor "restaurant" en voor het kleinschalig

zwembad een parkeerkencijfer op maat mogen hanteren. [appellant A] en [appellant B] hebben ter zitting desgevraagd geen argumenten naar voren gebracht voor de juistheid van hun stelling dat deze kencijfers niet zouden mogen worden gehanteerd. Zij hebben ook niet onderbouwd hoe zij tot hun berekening van een parkeerbehoefte aan 11,5 parkeerplaatsen zijn gekomen. De Afdeling ziet gelet hierop geen aanleiding voor het oordeel dat niet mag worden uitgegaan van de door de raad berekende maximale parkeerbehoefte. Het betoog faalt.

14.6. Over het betoog van [appellant A] en [appellant B] dat de raad een onrealistisch beeld schetst van het aantal beschikbare parkeerplaatsen, overweegt de Afdeling als volgt.

Ter zitting is toegelicht dat er in de omgeving van het plangebied 18 parkeerplaatsen beschikbaar zijn. Na het realiseren van de vrijstaande woning op de bouwkvael daalt dat aantal naar 14 parkeerplaatsen.

In hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding om eraan te twijfelen dat parkeerplaatsen dubbel kunnen worden gebruikt. Ook ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de parkeerplaats bij de schuur structureel niet beschikbaar is. [belanghebbende] heeft ter zitting toegelicht dat zijn buurman daar slechts op grond van een gunst mag parkeren. [belanghebbende] heeft verder toegelicht dat zijn auto achter het hek aan de oostzijde kan worden geparkeerd, waardoor de twee parkeerplaatsen voor het hek vrij blijven. De overige tien parkeerplaatsen op het industrieterrein worden gehuurd. [belanghebbende] beschikt over de sleutel van het hek dat toegang geeft tot dat terrein en dat elke ochtend wordt geopend. Gelet op hetgeen de raad daarover heeft verklaard, volgt de Afdeling [appellant A] en [appellant B] niet in hun stelling dat de 10 parkeerplaatsen op het industrieterrein op de korte termijn worden gesaneerd ten behoeve van woningen.

Hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd leidt niet tot de conclusie dat de berekening van het beschikbare aantal parkeerplaatsen onjuist is. Gelet daarop heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er sprake is van een vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbare parkeersituatie.

Het betoog faalt.

14.7. Wat betreft de voorwaardelijke verplichting van artikel 3, lid 3.2.4, van de planregels, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat deze voldoende waarborgt dat de parkeerdruk niet toeneemt, als niet wordt voorzien in de parkeerbehoefte die wordt gegenereerd door één of meer van de daarin genoemde activiteiten.

De raad heeft ten aanzien van het bepaalde in artikel 3, lid 3.2.4, onder g, van de planregels ter zitting toegelicht dat is gekozen voor een statische verwijzing naar parkeerbeleid om onduidelijkheid te voorkomen. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad gehouden was een zogenoemde dynamische verwijzing op te nemen.

Het betoog faalt.

Verkeer

15. [appellant A] en [appellant B] stellen dat het gebruik van de lunchroom en het zwembad zal leiden tot verkeersonveilige situaties. De berekening van het aantal verkeersbewegingen klopt niet, omdat de in 2017 gerealiseerde woningen aan de Havenkant volgens [appellant A]

en [appellant B] niet in het onderzoek zijn meegenomen. Ze stellen dat de verkeersbewegingen van de bezoekers van het te realiseren terras ten onrechte ook niet in de berekening zijn meegenomen. Verder zorgt het verhoogd aantal verkeersbewegingen voor een verkeersonveilige situatie rondom de speelplaats voor jonge kinderen, aldus [appellant A] en [appellant B].

15.1. Volgens de raad blijkt uit het verkeer- en parkeeronderzoek van Goudappel Coffeng dat de verkeersgeneratie van de nieuwe functies de capaciteit van de omliggende wegen niet te boven gaan. Ten aanzien van de verkeersveiligheid verwacht de raad gezien de schaal van de in het plan toegestane bedrijvigheid geen ontwrichtende verkeerssituaties.

15.2. In het rapport "Verkeer en parkeren Dorpsstraat 28 Heerjansdam" van Goudappel Coffeng van 23 februari 2018 staat dat de functies lunchroom en zwembaden gemiddeld 57-66 extra verkeersbewegingen per dag genereren. Volgens het rapport is die verkeersdruk in verhouding tot de wegcapaciteit (ongeveer 1.000 motorvoertuigen per etmaal) relatief beperkt. De verkeersgeneratie leidt volgens het rapport niet tot een onacceptabele toename van de verkeersdruk of verkeersonveilige situaties.

15.3. De Afdeling stelt voorop dat de verkeersbewegingen van reeds bestaande functies, zoals woningen aan de Havenkant, niet in de berekening van de verkeersgeneratie hoeven te worden meegenomen. Zoals onder 10.3 is overwogen, maakt het plan niet een horecaterras mogelijk van de omvang zoals door [appellant A] en [appellant B] gesteld. [appellant A] en [appellant B] hebben overigens niet geconcretiseerd waarom de berekening van het aantal verkeersbewegingen onjuist is. Wat [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd, geeft de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de toename van het aantal verkeersbewegingen per etmaal in verhouding tot de wegcapaciteit van de toegangswegen en het daar aanwezige verkeer, acceptabel is. De Afdeling ziet dan ook geen grond voor het oordeel dat de raad in redelijkheid had moeten concluderen dat het bestreden plan leidt tot een onaanvaardbare toename van het aantal verkeersbewegingen of verkeersonveilige situaties.

Het betoog faalt.

Oneerlijke concurrentie

16. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de bestaande horeca en zwembaden in de omgeving door de voorzieningen uit het bestreden plan op een oneerlijke manier worden beconcurrerd.

16.1. De Afdeling ziet zich in dit verband gesteld voor de vraag naar de toepasselijkheid van artikel 8:69a van de Awb.

16.2. Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

16.3. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant."

16.4. Het belang waarvoor [appellant A] en [appellant B] opkomen is het belang om gevrijwaard te worden van gevolgen van het gebruik van het naastgelegen perceel voor horeca en zwemlessen. [appellant A] en [appellant B] exploiteren geen horecagelegenheid en evenmin een zwemgelegenheid. De Afdeling stelt vast dat de concurrentiebelangen waarop [appellant A] en [appellant B] zich beroepen niet de belangen zijn waarvoor zij opkomen. Dit betekent dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een inhoudelijke bespreking van de beroepsgrond van [appellant A] en [appellant B] over concurrentiebelangen.

Het betoog faalt.

Foute verwijzing planregels

17. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de planregels foutieve verwijzingen bevatten. Ze stellen dat er in artikel 9, leden 9.2 en 9.3, en artikel 10, lid 10.2, van de planregels foutief wordt terugverwezen naar respectievelijk artikel 8, lid 8.1, en artikel 9, lid 9.1, van de planregels. Volgens [appellant A] en [appellant B] hadden dit respectievelijk artikel 9, lid 9.1, en artikel 10, lid 10.1, van de planregels moeten zijn.

17.1. Artikel 8, lid 8.1, van de planregels luidt:

- "a. Het is verboden de in het plan begrepen gronden en de zich daarop bevindende bebouwing te gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de bestemming of de daarbij behorende regels.
- b. Als een verboden gebruik, als bedoeld in lid 1, wordt in ieder geval beschouwd een gebruik van de onbebouwde gronden en / of bebouwing:
1. als bedrijven die worden begrepen in bijlage I, onderdeel D van het Besluit omgevingsrecht;
  2. als stortplaats voor puin of afvalstoffen, voor zover dit niet betrekking heeft op geringe hoeveelheden afvalstoffen die afkomstig zijn van het onderhoud van de in het plan begrepen gronden;
  3. als opslagplaats van bagger en grondspecie, tenzij zulks plaatsvindt langs een waterloop en in verband met het onderhoud van de waterloop.
- c. Burgemeester en wethouders kunnen in afwijking van het bepaalde onder a een omgevingsvergunning verlenen wanneer strikte toepassing daarvan leidt tot een beperking van het meest doelmatige gebruik die niet door dringende redenen wordt gerechtvaardigd."

Artikel 9, lid 9.1, luidt:

"Het is verboden de in het plan begrepen gronden en de daarop voorkomende bouwwerken te gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de in het plan aan de grond gegeven bestemming(en)."

Lid 9.2 luidt:

"Onder verboden gebruik als bedoeld in artikel 8.1 wordt in elk geval verstaan:

- a. een gebruik van gronden als stort- en/of opslagplaats van grond en/of afval, met uitzondering van een zodanig gebruik voor het normale op de bestemming gerichte gebruik en onderhoud;
- b. een gebruik van gronden als stallings- en/of opslagplaats van één of meer aan het gebruik

onttrokken machines, voer-, vaar- of vliegtuigen, met uitzondering van een zodanig gebruik voor het normale op de bestemming gerichte gebruik en onderhoud;  
c. een gebruik van gronden en bouwwerken voor een seksinrichting dan wel ten behoeve van prostitutie."

Lid 9.3 luidt:

"Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het in artikel 8.1 gestelde verbod, indien strikte toepassing ervan zou leiden tot een beperking van het meest doelmatige gebruik, dat niet door dringende redenen wordt gerechtvaardigd."

Artikel 10, lid 10.1, luidt:

"Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van:

- a. in het plan genoemde goothoogten, bouwhoogten, oppervlakte- en inhoudsmaten, percentages en afstandseisen, waarbij een overschrijding is toegestaan tot maximaal 10% van de goothoogten, bouwhoogten, oppervlakte- en inhoudsmaten, percentages en afstandseisen;
- b. de regels en worden toestaan dat bouwgrenzen worden overschreden, waarbij een overschrijding is toegestaan tot maximaal 2,5 m, en deze noodzakelijk is in verband met de uitmeting van het terrein, uit een oogpunt van doelmatig gebruik van de gronden en/of de bebouwing of technisch noodzakelijk in verband met ruimtelijke inpassing;
- c. de regels en worden toestaan dat de bouwhoogte van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ten behoeve van kunstwerken, geen gebouwen zijnde, en ten behoeve van zend-, ontvang- en/of sirenemasten wordt vergroot tot maximaal 40 m;
- d. de regels en worden toestaan dat de bouwhoogte van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, wordt vergroot tot maximaal 10 m."

Lid 10.2 luidt:

"Een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 9.1 kan slechts worden verleend, mits:

- a. de belangen van de eigenaren en/of gebruikers van betrokken en nabijgelegen gronden niet onevenredig worden geschaad;
- b. het straat- en bebouwingsbeeld en de verkeersveiligheidsbelangen niet onevenredig worden geschaad."

17.2. De raad heeft ter zitting erkend dat de verwijzingen in de artikelen artikel 9, leden 9.2 en 9.3, en artikel 10, lid 10.2, van de planregels niet juist zijn. In artikel 9, leden 9.2 en lid 9.3, wordt ten onrechte verwezen naar artikel 8, lid 8.1, van de planregels. Dat moet artikel 9, lid 9.1 zijn. In artikel 10, lid 10.2, wordt ten onrechte verwezen naar artikel 9, lid 9.1, van de planregels. Dat moet artikel 10, lid 10.1, zijn. Verder heeft de raad gesteld dat de artikelen 8 en 9 van de planregels elkaar ten onrechte overlappen. De raad heeft gesteld dat artikel 8 van de planregels dient te vervallen.

Nu de raad zich in zoverre ter zitting op een ander standpunt heeft gesteld dan in het bestreden besluit, zonder dat gewijzigde feiten of omstandigheden daar aanleiding toe geven, is het besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid, hetgeen in strijd is met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

#### Economische uitvoerbaarheid

18. [appellant A] en [appellant B] betogen dat het plan economisch niet uitvoerbaar is. Volgens [appellant A] en [appellant B] is de anterieure overeenkomst nietig omdat deze is gesloten met de eenmanszaak "Bed & Breakfast Allegro" en niet met de eigenaar van de percelen, [belanghebbende]. Daarnaast ontbreekt ten onrechte de handtekening van de mede-eigenaar van de percelen, [mede-eigenaar]. Vanwege de nietige anterieure overeenkomst is de uitkering van eventuele planschade niet gewaarborgd, aldus [appellant A] en [appellant B].

18.1. De raad stelt dat sprake is van een geldige anterieure overeenkomst tussen de gemeente Zwijndrecht en de eigenaar van de percelen, [belanghebbende]. De overeenkomst verzekert dat de kosten van de bestemmingsplanprocedure en eventuele planschade op [belanghebbende] kunnen worden verhaald.

18.2. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de financiële aspecten van het plan aan de uitvoerbaarheid ervan in de weg staan.

18.3. Uit de toelichting van de raad blijkt dat de kosten voor het bestemmingsplan en eventuele planschade geheel voor rekening van de initiatiefnemer komen. De raad heeft laten weten dat [belanghebbende] deze kosten inmiddels heeft voldaan. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet uitvoerbaar is.

Het betoog faalt.

#### Opname bouwwerken in plan

19. [appellant A] en [appellant B] voeren aan dat in het plan ten onrechte de garage en het prieel zijn opgenomen, terwijl hierover nog juridische procedures lopen. [appellant A] en [appellant B] hebben ter zitting toegelicht dat de garage onder het bestreden plan niet langer op een woonbestemming staat, maar op de bestemming "Centrum - 1". Hierdoor kan de garage worden gebruikt voor activiteiten die met de centrumbestemming samenhangen, wat voor overlast kan zorgen. Het prieel moet volgens [appellant B] worden gezien als een gebouwd terras. De raad heeft volgens hen ten onrechte geen afweging gemaakt waarom deze bouwwerken zonder meer zouden kunnen worden opgenomen in het bestemmingplan.

19.1. Bij besluit van 25 oktober 2013 heeft het college aan [belanghebbende] omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een garage/berging en een prieel op het betrokken perceel. Bij besluit van 8 januari 2018 heeft het college het door [appellant A] en [appellant B] daartegen gemaakte bezwaar (opnieuw) ongegrond verklaard. Tegen dit besluit hebben [appellant A] en [appellant B] beroep ingesteld. Bij uitspraak van 4 januari 2019, in zaak nr. 201801627/3/A1 ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)), heeft de voorzieningenrechter het verzoek van [appellant A] en [appellant B] om ten aanzien van het besluit van 8 januari 2019 een voorlopige voorziening te treffen, afgewezen.

19.2. De Afdeling overweegt dat in de onderhavige procedure niet voormelde omgevingsvergunning, maar het bestreden plan ter beoordeling staat. Dat over de omgevingsvergunning - die ten tijde van de vaststelling van het plan in werking was getreden

- nog een procedure liep, staat niet in de weg aan de vaststelling van het plan.

Op grond van artikel 3, lid 3.2.2, onder d, van de planregels mag de gezamenlijke oppervlakte van de aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen binnen de bestemming "Centrum - 1" maximaal 350 m<sup>2</sup> bedragen. Gelet hierop heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de gevolgen van het van toepassing worden van de bestemming "Centrum - 1" in zoverre beperkt blijven.

Het betoog faalt.

Ophoging maaiveld

20. [appellant A] en [appellant B] voeren aan dat het maaiveld illegaal is opgehoogd met ongeveer 1 meter, met wateroverlast in hun tuin en problemen met de toegang tot het rioleringssysteem tot gevolg. Vanwege de ophoging van het terrein staan de bouwwerken zelf ook 1 meter hoger dan vergund, dan wel planologisch is toegestaan, aldus [appellant A] en [appellant B]. Zij stellen dat de hoger gelegen bouwwerken hun privacy schaden.

Volgens [appellant A] en [appellant B] staat artikel 7, leden 7.1 en 7.2, van de planregels onevenredig grote afwijkingen van de bouwhoogtes toe. Ze stellen dat de afwijkende bouwhoogtes ten gevolge van de illegale ophoging van het terrein, door middel van deze artikelen, zonder belangenafweging toch worden toegelaten.

20.1. Artikel 7, lid 7.1, van de planregels luidt:

"In die gevallen dat de bestaande goothoogte, bouwhoogte, oppervlakte, inhoud en/of afstand tot enige op de verbeelding aangegeven lijn van bouwwerken, die in overeenstemming met het bepaalde in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Woningwet tot stand zijn gekomen, minder dan wel meer bedraagt dan in de bouwregels in hoofdstuk 2 van deze regels is voorgeschreven respectievelijk toegestaan, geldt die goothoogte, bouwhoogte, oppervlakte, inhoud en/of afstand in afwijking daarvan als minimaal respectievelijk maximaal toegestaan."

Lid 7.2: "In die gevallen dat een bestaand bebouwingspercentage, dat in overeenstemming met het bepaalde in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Woningwet tot stand is gekomen, meer bedraagt dan in de bouwregels in hoofdstuk 2 van deze regels is voorgeschreven, geldt dat bebouwingspercentage in afwijking daarvan als maximaal toegestaan."

Artikel 2, aanhef en lid 2.1.2, van de planregels luidt:

"Bij de toepassing van deze regels wordt als volgt gemeten: [...]

de bouwhoogte van een bouwwerk

vanaf het peil tot aan het hoogste punt van een gebouw of van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, met uitzondering van ondergeschikte bouwonderdelen, zoals schoorstenen, antennes en naar de aard daarmee gelijk te stellen bouwonderdelen;"

Artikel 1, lid 1.50, van de planregels luidt: "(straat)peil

a. voor een bouwwerk, waarvan de hoofdtoegang direct aan de weg grenst of ten hoogste 4 m uit de weggrens is gelegen: de hoogte van de kruin van die weg ter plaatse van de hoofdtoegang;

b. in alle andere gevallen: de gemiddelde hoogte van het afgewerkte maaiveld maar niet

- hoger dan de kruin van de weg het meest nabij het bouwwerk gelegen;
- c. indien in of op het water wordt gebouwd: de hoogte van het terrein ter plaatse van het meest nabij gelegen punt waar het water, in het peilbesluit vastgestelde peil, grenst aan het vaste land;
- d. indien het bouwwerk aan meer dan één weg grenst en deze wegen op verschillende hoogten liggen, geldt de hoogte van de laagstgelegen weg;"

20.2. De Afdeling stelt vast dat de door [appellant A] en [appellant B] gestelde illegale ophoging van het maaiveld en de door hen gestelde gevolgen daarvan, als zodanig niet in het bestemmingsplan zijn geregeld en daarom als zodanig niet in deze procedure ter beoordeling staan.

Voor zover de stellingen van [appellant A] en [appellant B] zich tevens richten tegen artikel 7 van de planregels, overweegt de Afdeling het volgende.

Op grond van artikel 7 van de planregels worden legaal bestaande bouwwerken, die op grond van hun vergunning in bouw- of goothoogte afwijken van wat er in hoofdstuk 2 van de planregels is bepaald, met hun vergunde hoogte mogelijk gemaakt. Uit artikel 2, aanhef en lid 2.1.2, van de planregels volgt dat bij de toepassing van deze regels de hoogte van een bouwwerk moet worden gemeten vanaf het peil. Uit artikel 1, lid 1.50, onder b, van de planregels volgt dat voor een bouwwerk dat meer dan 4 m van de weggrens is gelegen, het peil de gemiddelde hoogte is van het maaiveld, maar niet hoger dan de kruin van de dichtstbijzijnde weg. Dit maakt de kruin van de dichtstbijzijnde weg het referentiekader en niet het maaiveld zelf, ongeacht de beweerdelijke illegale ophoging van het maaiveld. In hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad deze regeling niet in redelijkheid in het plan heeft kunnen opnemen.

Het betoog faalt.

Wijzigingen na vaststelling

21. Volgens [appellant A] en [appellant B] zijn er na de vaststelling van het plan op 13 maart 2018 wijzigingen aangebracht in de bijlagen. In de originele versie staat in de notitie zienswijzen en de plantoelichting dat het voorontwerpbestemmingsplan op 1 september 2014 naar de provincie, het waterschap en de dorpsraad is gestuurd. In de uiteindelijke versie staat dat dit op 11 en 12 december 2017 is gebeurd. Volgens [appellant A] en [appellant B] mag een plan niet worden herzien na de vaststelling. Ze stellen dat ze het verweer van de raad, dat sprake is van een vergissing, niet geloven.

21.1. De Afdeling overweegt dat de deze beroepsgrond betrekking heeft op de nota van zienswijzen en de plantoelichting. Deze maken geen deel uit van het bestemmingsplan, zodat deze niet juridisch bindend zijn.

Het betoog faalt.

Draagvlak

22. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt op welke manier er draagvlak voor het plan is gecreëerd in de omgeving.

22.1. De Afdeling overweegt dat de raad niet verplicht is om draagvlak te creëren voor een bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

#### Afwijkingsbevoegdheid kunstwerken

23. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de raad niet heeft gemotiveerd waarom de afwijkingsbevoegdheid voor kunstwerken, zend-, ontvang- en/of sirenemasten tot 40 meter, en bouwwerken tot maximaal 10 meter, verantwoord is in een dichtbebouwd woongebied.

23.1. De raad heeft ter zitting toegelicht dat dit een algemene bepaling betreft die in meerdere plannen van de gemeente voorkomt. De bepaling is ter harmonisatie ook in dit plan opgenomen.

23.2. Artikel 10, lid 10.1, aanhef en onder c en d, van de planregels luidt:

"Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van:

[...]

c. de regels en worden toestaan dat de bouwhoogte van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ten behoeve van kunstwerken, geen gebouwen zijnde, en ten behoeve van zend-, ontvang- en/of sirenemasten wordt vergroot tot maximaal 40 m;

d. de regels en worden toestaan dat de bouwhoogte van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, wordt vergroot tot maximaal 10 m."

23.3. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad redelijkerwijs had moeten concluderen dat deze algemene afwijkingsbevoegdheid niet passend is voor dit gebied. Daarbij betreft de Afdeling mede dat het voor het plangebied voorheen geldende en voor een deel van de omliggende gronden nog steeds geldende bestemmingsplan dezelfde afwijkingsbevoegdheid kent.

Het betoog faalt.

#### Conclusie

24. Het beroep is gegrond. Het besluit van 13 maart 2018 dient te worden vernietigd, voor zover het artikel 8 van de planregels betreft, alsmede voor zover het de bewoordingen "8.1" in artikel 9, leden 9.2 en 9.3, en "9.1" in artikel 10, lid 10.2, van de planregels betreft.

25. De Afdeling ziet aanleiding op na te melden wijze in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

26. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

#### Proceskosten

27. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Zwijndrecht van 13 maart 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Dorpsstraat 28 Heerjansdam", voor zover het artikel 8 van de planregels betreft, alsmede voor zover het de bewoordingen "8.1" in artikel 9, leden 9.2 en 9.3, en "9.1" in artikel 10, lid 10.2, van de planregels betreft;

III. bepaalt dat de artikelen 9, leden 9.2 en 9.3, en 10, lid 10.2, van de planregels, voor zover vernietigd, als volgt komen te luiden:

- artikel 9, leden 9.2 en 9.3: "9.1";

- artikel 10, lid 10.2: "10.1";

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. draagt de raad van de gemeente Zwijndrecht op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de onderdelen II., III. en IV. worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Zwijndrecht tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 45,50 (zegge: vijfenveertig euro en vijftig cent), met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Zwijndrecht aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. F.D. van Heijningen en mr. A. ten Veen, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Kuipers  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 augustus 2019

271-913.

2018-14865

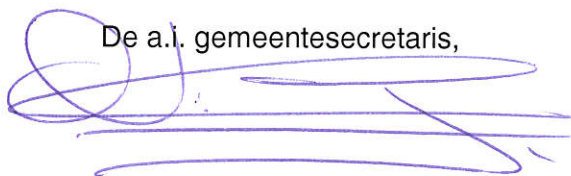
**Gewijzigde vaststelling bestemmingsplan Dorpsstraat 28 Heerjansdam**  
20 februari 2018

Aan de leden van de raad,

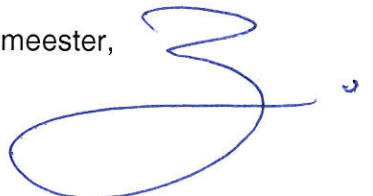
Het college van burgemeester en wethouders stelt u voor op grond van de Wet ruimtelijke ordening te besluiten:

1. in te stemmen met de notitie zienswijzen, die onderdeel uitmaakt van de toelichting van het bestemmingsplan 'Dorpsstraat 28 Heerjansdam';
2. de digitale versie van het bestemmingsplan 'Dorpsstraat 28 Heerjansdam' met het identificatienummer NL.IMRO.0642.16bpdorpsstraat28-3001 en de digitale ondergrond met bestandsnaam: (GBK) o\_NL.IMRO.0642.bp16dorpsstraat28-2001 gewijzigd vast te stellen;
3. de analoge verbeelding van het bestemmingsplan 'Dorpsstraat 28 Heerjansdam', zoals opgenomen in bijlage 4 van dit raadsvoorstel, vast te stellen;
4. geen exploitatieplan vast te stellen.

De a.i. gemeentesecretaris,



De burgemeester,

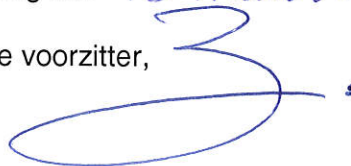


Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van *13 maart 2018*

De griffier,



De voorzitter,



portefeuillehouder: Kamsteeg, A.  
informatie: Fabian Jiskoot  
telefoon: 078 770 36 82  
e-mail: fa.jiskoot@zwijndrecht.nl  
bijlagen: 1. Luchtfoto 2. Toelichting bp Dorpsstraat 28 HJD  
3. Regels 4. Verbeelding 5. Notitie zienswijzen  
ter inzage: