



Uitspraak 201309269/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 21 januari 2015

Tegen: de raad van de gemeente Bernheze

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

201309269/1/R3.

Datum uitspraak: 21 januari 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante] en anderen, allen wonend te Heesch, gemeente Bernheze,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Bernheze,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen Bernheze" vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] en anderen hebben 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 22 september 2014, waar [appellante] en de raad, vertegenwoordigd door T. Donkers en T.J. Langendijk, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. 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.

2. Het plan voorziet in een juridisch planologisch kader voor de bedrijventerreinen in de gemeente Bernheze, waaronder bedrijventerrein De Beemd. Het plan is conserverend van aard.

3. [appellante] en anderen betogen dat de raad ten onrechte het plandeel met de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "bedrijfswoning" heeft vastgesteld voor het perceel [locatie 1]. De woning op dit perceel is volgens hen een burgerwoning die als zodanig bestemd had moeten worden. Hiertoe voeren zij aan dat de woning als woonhuis is vergund op basis van het bestemmingsplan "Uitbreidingsplan Gemeente Heesch", mede omdat aan de voorwaarden die in dit plan aan de bouw van een bedrijfswoning werden gesteld, niet werd voldaan, met name wat betreft de minimaal voorgeschreven oppervlakte en breedte van het bouwperceel. De woning is ook als burgerwoning in gebruik genomen. De destijds geldende bestemming "Agrarische kernbebouwing 1" stond volgens [appellante] en anderen woningen toe die al dan niet behoorden tot een agrarisch bedrijf. Op grond van dat bestemmingsplan is volgens hen destijds vergunning verleend aan de toenmalige bewoner, die geen agrariër was. De burgerbewoning is vervolgens in het daarop volgende bestemmingsplan "De Beemd 1970" onder het overgangsrecht gebracht. Volgens [appellante] en anderen heeft de raad ten onrechte het bestaand legale gebruik van de woning in het nu voorliggende plan voor de tweede keer onder het overgangsrecht gebracht, nu niet aannemelijk is dat dit gebruik zal eindigen binnen de planperiode. Dit is volgens hen in strijd met vaste jurisprudentie. Dat de woning aan de [locatie 1] een burgerwoning is, blijkt volgens hen ook uit het feit dat een subsidie is verleend voor een "woonhuis" en het feit dat aan de [locatie 1] thans geen bedrijf is gevestigd.

[appellante] en anderen betogen voorts dat de raad ten onrechte de plandelen met de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "bedrijfswoning" heeft vastgesteld voor de percelen [locatie 2] en [locatie 3]. Hiertoe voeren zij aan dat de vergunningaanvragen voor deze panden niet strekten tot de bouw van een bedrijfswoning overeenkomstig de destijds geldende bestemming, maar tot een burgerwoning, zodat met de verlening van de vergunningen volgens hen impliciet vrijstelling van het destijds geldende bestemmingsplan "De Beemd 1970" is verleend. Volgens [appellante] en anderen wordt dit bevestigd door de WOZ-taxatie voor beide woningen die uitgaat van burgerwoningen als referentiewoningen. Wat betreft de woning aan de [locatie 2] zou dit ook worden bevestigd door de inhoud en de hoogte van de woning, die groter en hoger is dan destijds was toegestaan voor bedrijfswoningen. Voorts wordt aangevoerd dat op het perceel [locatie 3] geen bedrijf is gevestigd en ook nooit gevestigd is geweest. In het kader van de verleende bouwvergunning is voorts aan de eigenaren toestemming gegeven om huurders voor bijgebouwen aan te wijzen. Verder zou de huidige bestemmingsregeling in strijd zijn met gemeentelijk beleid.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de aanduiding "bedrijfswoning" terecht is toegekend aan de woning op het perceel [locatie 1] en dat geen sprake is van een burgerwoning. Deze woning is volgens de raad niet als woonhuis vergund en is in het bestemmingsplan "Uitbreidingsplan Gemeente Heesch" evenmin voor burgerbewoning bestemd. Op het perceel is volgens de raad nog steeds sprake van bedrijfsmatig gebruik.

De raad stelt zich verder op het standpunt dat de woningen op de percelen [locatie 2] en [locatie 3] bedrijfswoningen zijn en dat het bestemmingsplan "De Beemd 1970" voor deze percelen ook slechts bedrijfswoningen toeliet. Voorts stelt de raad dat wonen op een bedrijventerrein, anders dan wonen bij een bedrijf, ongewenst is volgens gemeentelijk beleid.

3.2. De drie in geding zijnde woningen zijn in het plan bestemd als bedrijfswoning.

Ingevolge artikel 20.2, onder a, van de planregels mag het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, worden voortgezet. Ingevolge het bepaalde onder d is het bepaalde onder a niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

3.3. Op de drie percelen rustte in het vorige bestemmingplan "De Beemd 1970" de bestemmingen "Kleine bedrijven I" en "Kleine bedrijven II".

Ingevolge artikel 2, lid A, aanhef en onder 2, van de voorschriften van dat plan mogen op de tot "Kleine bedrijven I" bestemde grond uitsluitend worden gebouwd: bedrijfswoningen, mits:

[...];

c. de hoogte van een woning niet meer bedraagt dan 6,00 m;

d. de inhoud van een woning niet meer bedraagt dan 550 m³ en niet geringer is dan 350 m³.

Ingevolge lid C mogen de opstallen niet worden gebruikt:

1. voor woondoeleinden, uitgezonderd een bedrijfswoning, welke als zodanig wordt gebruikt; [...].

Ingevolge artikel 3, lid A, mag op de als "Kleine Bedrijven II" bestemde grond niet worden gebouwd met uitzondering van bouwwerken, geen gebouwen zijnde mits de hoogte geringer is dan 0,60 m.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, mag het gebruik van de grond en de opstallen, strijdig met dit plan ten tijde van de tervisielegging van het ontwerpplan, worden voortgezet. Wijziging van het met het plan strijdige gebruik van de grond en opstallen is slechts toegestaan, indien door die wijziging de afwijking van het plan niet zal worden vergroot.

3.4. Vóór het bestemmingsplan "De Beemd 1970" was het bestemmingsplan "Uitbreidingsplan Gemeente Heesch" van kracht.

Ingevolge artikel II, onder B, lid 1, van de voorschriften van dat plan mogen op de als "Landelijk gebied II" bestemde grond worden opgericht: woningen en andere gebouwen uitsluitend ten behoeve van een agrarisch bedrijf, met dien verstande dat,

a. de oppervlakte van het bouwperceel ten minste 1 ha moet bedragen;

b. de breedte van het bouwperceel ten minste 60 m moet bedragen;

[...].

Ingevolge het bepaalde onder D mogen op de als "Landelijk gebied IV" bestemde grond worden opgericht: woningen en andere gebouwen als omschreven onder B lid 1 van dit artikel. De woningen en andere gebouwen ten behoeve van een pluimveebedrijf, pelsdierfokkerij, varkensmesterij e.d., mits:

[...].

3.5. Niet in geschil is dat voor de bouw van de woning aan de [locatie 1] een vergunning is verleend op 18 februari 1970. Het bestemmingsplan "Uitbreidingsplan Gemeente Heesch" was het ten tijde van de vergunningverlening geldende plan. Op het perceel [locatie 1] rustte in dat plan de bestemming "Landelijk gebied IV". Overigens hebben [appellante] en anderen dit ter zitting erkend. De raad heeft onder verwijzing naar deze bestemming, waarbinnen gelet op artikel II, onder B, lid 1, van de planvoorschriften uitsluitend woningen ten behoeve van een agrarisch bedrijf waren toegestaan, en onder verwijzing naar de vergunningaanvraag en bijbehorende tekeningen, gesteld dat een bedrijfswoning is vergund voor het perceel [locatie 1].

[appellante] en anderen hebben met de enkele verwijzing naar de term "woonhuis" in de bouwvergunning en in de subsidiebeschikking niet aannemelijk gemaakt dat dit onjuist is. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de subsidiebeschikking een ander toetsingskader kent en de daarin gehanteerde term "woonhuis" in zoverre niet relevant is voor het vastleggen van bestemmingen. Dat het bouwperceel van de woning niet aan de in artikel II, onder B, lid 1, sub a en b, gestelde

voorwaarden van het bestemmingsplan "Uitbreidingsplan Gemeente Heesch" voldoet, betekent - wat hier verder ook van zij - niet dat de woning niet als bedrijfswoning, maar als burgerwoning is vergund en dat de raad de woning dan ook als burgerwoning had moeten bestemmen.

3.5.1. [appellante] en anderen hebben gesteld dat het gebruik van de woning als burgerwoning reeds is aangevangen onder het bestemmingsplan "Uitbreidingsplan Gemeente Heesch." De raad heeft ter zitting toegelicht dat hij van het gebruik van deze woning als burgerwoning eerst op de hoogte is geraakt door de zienswijze van [appellante] en anderen. De raad heeft in deze zienswijze geen aanleiding gezien nader onderzoek te verrichten. In plaats daarvan heeft hij de woning als bedrijfswoning bestemd en zich in het verweerschrift op het standpunt gesteld dat sprake is van een bedrijfswoning op dit adres. Het had echter op de weg van de raad gelegen om te onderzoeken of het bestaande gebruik van de woning als burgerwoning een aanvang heeft genomen onder de werking van het plan "Uitbreidingsplan Gemeente Heesch" dan wel onder de werking van het plan "De Beemd 1970". Indien het gebruik onder het plan "De Beemd 1970" een aanvang heeft genomen, zou dit gebruik in strijd zijn met dat plan. Gebruik dat in strijd is met een geldende bestemming doet in beginsel geen gerechtvaardigde rechten en verwachtingen ontstaan.

Indien het gebruik als burgerwoning een aanvang heeft genomen onder het plan "Uitbreidingsplan Gemeente Heesch", zou dit gebruik in strijd zijn met dat plan. Met de vaststelling van bestemmingsplan "De Beemd 1970" zou dit gebruik gelet op artikel 10, tweede lid, van de voorschriften behorend bij dat plan onder het overgangsrecht zijn gebracht. In dat geval zou met de vaststelling van voorliggend plan het gebruik voor de tweede maal onder het overgangsrecht zijn gebracht. Hoewel niet aannemelijk is geworden dat het gebruik van de woning aan de [locatie 1] als burgerwoning binnen de planperiode zal worden beëindigd, volgt daaruit niet dat de raad aan het desbetreffende plandeel de bestemming "Wonen" had dienen toe te kennen, in aanmerking genomen dat burgerbewoning op een bedrijventerrein in strijd is met gemeentelijk en provinciaal beleid. Het had evenwel op de weg van de raad gelegen om te overwegen of een uitsterfregeling in het plan had kunnen worden opgenomen. Een dergelijke uitsterfregeling kan bijvoorbeeld inhouden dat het perceel een bedrijfsbestemming krijgt toegekend, maar dat in afwijking van het verbod tot burgerbewoning, dit gebruik wordt toegestaan, met dien verstande dat op het moment dat de burgerbewoning van de woning wordt beëindigd, dit gebruik hierna niet langer is toegestaan.

Gelet op het voorgaande heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geen onderzoek verricht naar het gebruik van de woning aan de [locatie 1] als burgerwoning. Het beroep is gegrond, zodat het besluit wat betreft het plandeel met de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "bedrijfswoning" voor het perceel [locatie 1] dient te worden vernietigd.

3.6. Niet in geschil is dat voor de bouw van de woningen aan [locatie 3] en de [locatie 2] vergunningen zijn verleend op 16 augustus 1976 en 29 juli 1980. Ten tijde van de vergunningverlening voor beide woningen was het bestemmingsplan "De Beemd 1970" het geldende plan. De raad heeft onder verwijzing naar de verleende vergunningen en naar de destijds geldende bestemmingen "Kleine Bedrijven I" en "Kleine Bedrijven II" terecht gesteld dat voor de percelen [locatie 3] en de [locatie 2] bedrijfswoningen zijn vergund en dat van een impliciete vrijstelling voor burgerbewoning niet is gebleken. In zoverre kunnen [appellante] en anderen geen aanspraak maken op een bestemming van de woningen als burgerwoningen. De omstandigheid dat bij de berekening van de WOZ-waarde de betreffende woningen als burgerwoningen zijn aangemerkt doet hier niet aan af, omdat aan deze fiscale informatie niet het gerechtvaardigde vertrouwen kon worden ontleend dat deze woningen in het bestemmingsplan een reguliere woonbestemming zouden krijgen. Ook is niet gebleken dat in het kader van de vergunningverlening voor de woningen aan de eigenaren toestemming is gegeven om huurders voor bijgebouwen aan te wijzen. Dat de woning [locatie 2] niet aan de in artikel 2, lid A, onder 2, sub c en d, gestelde voorwaarden van het bestemmingsplan "De Beemd 1970" voldoet, betekent - wat hier verder ook van zij - niet dat de woning niet als bedrijfswoning, maar als burgerwoning is vergund. Voorts heeft de raad zich met de motivering van de beleidslijn dat burgerwoningen niet thuishoren op een bedrijventerrein vanwege de beperkingen van deze woningen voor de bedrijfsvoering en de hinder

voor bewoners, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een burgerwoning op een bedrijventerrein in strijd is met gemeentelijk en provinciaal beleid. De in de startnotitie voor het plan opgenomen mogelijkheid van wonen zonder werken is volgens de raad niet overgenomen in het plan. Ook de Bedrijventerreinvisie Gemeente Bernheze en de Ruimteplanner Bernheze, die leegstand beogen tegen te gaan, staan hieraan niet in de weg nu niet aannemelijk is gemaakt dat de plandelen leegstand tot gevolg zullen hebben. Het betoog faalt.

4. [appellante] en anderen betogen voorts dat de plandelen zijn vastgesteld in strijd met het vertrouwensbeginsel, het verbod op vooringenomenheid en het gelijkheidsbeginsel.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van vooringenomenheid bij de vaststelling van de plandelen. Voorts stelt de raad dat aan alle bedrijfswoningen de aanduiding "bedrijfswoning" is gegeven zodat geen sprake is van ongelijkheid.

4.2. De Afdeling overweegt dat de enkele omstandigheid dat een wethouder bepaalde door [appellante] en anderen aangehaalde uittalingen heeft gedaan in de raadsvergadering waar de inspraaknotities aan de orde zijn geweest, niet leidt tot de conclusie dat de raad de plandelen heeft vastgesteld in strijd met het verbod op vooringenomenheid in de zin van artikel 2:4 van de Awb.

Over het betoog dat met de opmerking van gemeentewege tijdens de inspraakavond dat niet handhavend zal worden opgetreden tegen de burgerbewoning, het vertrouwensbeginsel is geschonden, wordt overwogen dat [appellante] en anderen niet aannemelijk hebben gemaakt dat deze toezegging is gedaan. Evenmin ziet de Afdeling in de door appellanten aangehaalde tekst uit het structuurplan "Regionaal Bedrijventerrein Heesch-West" aanleiding voor het oordeel dat dergelijke verwachtingen zijn gewekt. De raad heeft de plandelen op dit punt derhalve niet in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld.

Over de door [appellante] en anderen gemaakte vergelijking met bedrijvigheid op het perceel [locatie 4] nabij woningbouwlocatie De Erven heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat deze situatie verschilt van de aan de orde zijnde situatie omdat de bedrijfswoningen op en nabij het perceel [locatie 4] als zodanig zijn bestemd, de woningbouwlocatie in een ander bestemmingsplan ligt en bedrijvigheid op voornoemd perceel slechts is toegestaan voor zover dat met de woonfunctie verenigbaar is. In hetgeen [appellante] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de genoemde situatie niet overeenkomt met de thans aan de orde zijnde situatie. Voorts hebben [appellante] en anderen niet aannemelijk gemaakt dat hun situatie gelijk is aan de situatie op de twee percelen op De Beemd waaraan in het plan een woonbestemming is toegekend.

Het betoog faalt.

5. [appellante] en anderen betogen dat handhaving van de bestemming bedrijfswoningen grote gevolgen voor hen heeft. Ook zou handhaving tot grote gevolgen voor de gemeente leiden, nu de plandelen leegstand en daarmee verloedering met zich brengen. Voorts ontberen de plandelen volgens [appellante] en anderen ten onrechte flexibiliteit in die zin dat de woningen als bedrijfswoningen worden bestemd, maar deze door derden mogen worden bewoond.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat [appellante] en anderen wisten dan wel konden weten dat de woningen slechts als bedrijfswoningen gebruikt mochten worden.

5.2. De Afdeling overweegt dat de raad in redelijkheid een zwaarder gewicht heeft kunnen toekennen aan het optimale gebruik van het bedrijventerrein dan aan het belang van [appellante] en anderen bij een woonbestemming. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat [appellante] en anderen wisten of konden weten dat sprake was van bedrijfswoningen die niet als burgerwoningen gebruikt mochten worden. Voorts is niet gebleken dat de plandelen leiden tot leegstand van de bedrijfswoningen. Verder

kan de door [appellante] en anderen gewenste flexibiliteit van het bestemmingsplan er niet toe leiden dat een gebruik van de bedrijfswoning door derden wordt toegelaten dat in redelijkheid niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening kan worden geacht. Het betoog faalt.

6. Voor zover [appellante] en anderen verzoeken voor het overige hun zienswijzen als herhaald en ingelast te beschouwen, overweegt de Afdeling dat in de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijzen. [appellante] en anderen hebben in het beroepschrift noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijzen in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

7. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het te vernietigen plandeel voor het perceel [locatie 1] met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

8. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bernheze van 27 juni 2013 tot vaststelling van het plan "Bedrijventerreinen Bernheze" voor zover het betreft de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "bedrijfswoning" voor het perceel [locatie 1];

III. draagt de raad van de gemeente Bernheze op om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen onder 3.5.1 van deze uitspraak is overwogen een nieuw besluit te nemen voor het perceel [locatie 1];

IV. gelast dat de raad van de gemeente Bernheze aan

[appellante] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderd zestig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Michiels w.g. Lap
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 januari 2015

177-813.