

ECLI:NL:RVS:2017:228

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	01-02-2017
Datum publicatie	01-02-2017
Zaaknummer	201506497/2/R2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 juli 2016, kenmerk Z/029388 AB/019350, heeft de raad ter uitvoering van voormelde tussenuitspraak het bestemmingsplan "De Driedaagse" gewijzigd vastgesteld.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AR 2017/523

Uitspraak

201506497/2/R2.

Datum uitspraak: 1 februari 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Boekel,
appellant,

en

de raad van de gemeente Boekel,
verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1195, heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen het besluit van 28 mei 2015 te herstellen. Deze uitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 7 juli 2016, kenmerk Z/029388 AB/019350, heeft de raad ter uitvoering van voormelde tussenuitspraak het bestemmingsplan "De Driedaagse" gewijzigd vastgesteld.

[appellant] heeft zienswijzen naar voren gebracht over het besluit van 7 juli 2016.

Overwegingen

1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak overwogen dat in de plantoelichting onvoldoende is onderbouwd dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro).

De Afdeling heeft in de tussenuitspraak tevens overwogen dat de raad ter zitting heeft erkend dat ten onrechte niet in het plan is vastgelegd dat alleen bedrijven zijn toegestaan met een bedrijfswoning, terwijl hij dit wel heeft beoogd en de raad solitaire bedrijfsbebouwing ter plaatse niet gewenst acht. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het besluit van 28 mei 2015 heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit, voor zover niet is uitgesloten dat zich bedrijven zonder bedrijfswoningen vestigen, niet met de vereiste zorgvuldigheid is vastgesteld.

De Afdeling heeft in de tussenuitspraak voorts overwogen dat de raad ter zitting heeft erkend dat ten onrechte het door hem gehanteerde beleidsuitgangspunt dat parkeren op eigen terrein dient plaats te vinden niet door middel van een planregel is gewaarborgd in het plan en dat de raad heeft gesteld dat een inmiddels ontwikkelde standaardregel voor parkeren in het plan dient te worden opgenomen. De conclusie in de tussenuitspraak is dat de raad het plan in zoverre onzorgvuldig heeft vastgesteld.

De Afdeling heeft in de tussenuitspraak verder overwogen dat de raad heeft beoogd in de planregels een bepaling op te nemen dat per bouwperceel maximaal één bedrijf is toegestaan, maar dat zodanige bepaling niet in de planregels is opgenomen. De conclusie is dat de raad het plan in zoverre onzorgvuldig heeft voorbereid.

1.1. Gelet op hetgeen in 5.5 van de tussenuitspraak is overwogen, ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 28 mei 2015, voor zover de raad daarin niet heeft onderbouwd dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte, is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Voorts ziet de Afdeling, gelet op hetgeen in de overwegingen 6.2, 8.2 en 9.3 van de tussenuitspraak is overwogen, aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 28 mei 2015, voor zover daarin niet is gewaarborgd dat alleen bedrijven zijn toegestaan met een bedrijfswoning, het bouwen van bedrijfsbebouwing alleen is toegestaan indien aan de parkeernormen wordt voldaan en slechts één woning per bouwperceel is toegestaan, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Het beroep tegen dat besluit is gegrond. Het besluit dient te worden vernietigd.

1.2. Bij de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen om alsnog toereikend te onderbouwen dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte, als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en het plan te wijzigen, zodanig dat in de planregels is gewaarborgd dat bedrijven slechts zijn toegestaan indien tevens een bedrijfswoning wordt gebouwd, slechts één bedrijf per bouwperceel is toegestaan en bouwen van een bedrijfswoning slechts is toegestaan indien aan de parkeernormen wordt voldaan, dan wel te besluiten het plan in te trekken.

1.3. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad bij het besluit van 7 juli 2016 in de plantoelichting nader onderbouwd dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Voorts heeft de raad bij dat besluit artikel 3, lid 3.2 onder 3.2.1, van de planregels gewijzigd vastgesteld, door daaraan de onderdelen b en c toe te voegen. Deze onderdelen luiden als volgt:

"b. Per bouwperceel is slechts één bedrijf toegestaan

c. Bedrijfsgebouwen mogen uitsluitend worden gerealiseerd, indien tevens een bedrijfswoning wordt gebouwd".

Verder heeft de raad, onder vernummering van de overige artikelleden, artikel 3.3.1 aan de planregels toegevoegd. Dit artikellid luidt:

" 3.3.1 Gebruik bedrijfsgebouwen uitsluitend in combinatie met bedrijfswoning

Het in gebruik nemen en houden van bedrijfsgebouwen is uitsluitend toegestaan indien tevens een bedrijfswoning is gebouwd en de bedrijfswoning ook als zodanig in gebruik wordt gehouden."

Tevens heeft de raad bij dat besluit artikel 11 van de planregels gewijzigd vastgesteld. Dit artikel luidt, voor zover thans van belang:

"Artikel 11 Overige regels

11.1 Parkeerregels

a. Bij het bouwen, uitbreiden of wijzigen van gebruiksfuncties (ook in bestaande gebouwen) dienen voldoende parkeerplaatsen overeenkomstig de in de publicatie "Kerncijfers parkeren en verkeersgeneratie" (CROW publicatie 317, oktober 2012) opgenomen normen binnen het plangebied op of onder het gebouw dan wel op het bij het gebouw behorende perceel aanwezig te zijn of te worden gerealiseerd en in stand gehouden.

b. Als de onder a genoemde beleidsregels worden gewijzigd, wordt met die wijziging rekening gehouden."

1.4. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb luidt:

"Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

2. [appellant] heeft in zijn zienswijze te kennen gegeven dat hij zich met het besluit van 7 juli 2016 kan verenigen, voor zover bij dat besluit artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.1 en onder 3.3.1 van de planregels gewijzigd zijn vastgesteld. Gelet hierop moet het van rechtswege ontstane beroep in zoverre geacht worden te zijn ingetrokken.

3. [appellant] stelt in zijn zienswijze tegen het besluit van 7 juli 2016 dat artikel 11, lid 11.1, van de planregels in strijd is met artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a van het Bro. Daartoe voert hij aan dat in die planregel rechtstreeks wordt verwezen naar de daarin aangehaalde publicatie van het CROW en de raad geen eigen parkeerbeleid in de vorm van een beleidsregel heeft vastgesteld. Hij wijst op de uitspraak van de Afdeling van 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1800, waarin is overwogen dat een verwijzing in een planregel naar gemeentelijk beleid dat het gemeentebestuur niet bij besluit heeft vastgesteld, maar dat alleen volgt uit het volgen van een vaste gedragslijn ten aanzien van parkeernormen niet is toegestaan.

3.1. Artikel 3.1.2, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening luidt:

"Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten:

a. waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid, afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels.

b. []"

3.2. In de door [appellant] genoemde uitspraak van de Afdeling van 29 juni 2016, is geoordeeld dat verwijzing in een planregel naar gemeentelijk parkeerbeleid dat het gemeentebestuur niet bij besluit heeft vastgesteld, maar dat alleen blijkt uit het volgen van een vaste gedragslijn, in strijd is met artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, van het Bro. Die situatie doet zich hier niet voor. In artikel 11, lid 11.1, van de planregels wordt, anders dan in de voormelde uitspraak, verwezen naar de parkeernormen die zijn opgenomen in de CROW publicatie 317. In dat artikellid is bepaald dat bij bouwen, uitbreiden of wijzigen

van gebruiksfuncties voldoende parkeerplaatsen overeenkomstig de in die publicatie opgenomen normen aanwezig dienen te zijn of worden gerealiseerd. Daarin wordt niet verwezen naar gemeentelijk parkeerbeleid dat alleen blijkt uit het volgen van een vaste gedragslijn. Gelet hierop bestaat geen aanleiding om te oordelen dat deze planregel in strijd is met artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2851).

4. [appellant] betoogt in zijn zienswijze verder dat de raad nog steeds onvoldoende heeft onderbouwd dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte. In dit verband voert hij aan dat de in de plantoelichting gestelde omstandigheid dat het aantal bedrijven in de gemeente Boekel toeneemt, nog niet met zich meebrengt dat behoefte bestaat aan lichte bedrijvigheid en bedrijfswoningen. Volgens hem wordt in de motivering ten onrechte met name aandacht besteed aan de behoefte aan woningen en niet aan de behoefte aan bedrijvigheid. Voorts is ten onrechte niet onderzocht of er een regionale behoefte bestaat aan de in het plan mogelijk gemaakte kavels met lichte bedrijvigheid en bedrijfswoningen en heeft de raad die behoefte uitsluitend beoordeeld voor de gemeente Boekel.

[appellant] betoogt verder dat in de gemeente Boekel reeds voldoende wordt voorzien in de met het plan mogelijk gemaakte kavels met lichte bedrijvigheid en bedrijfswoningen. In dit verband wijst hij op het bestemmingsplan "De Run/MOB-complex" waar een nieuwbouwwijk met 12 vrijstaande woningen wordt mogelijk gemaakt, waarbij in de planregels aan huis gebonden beroepen en lichte bedrijvigheid onder de milieucategorieën 1 en 2 mogelijk zijn gemaakt in het kader van de zogenoemde ruimte voor ruimte regeling. [appellant] stelt in dit verband dat de desbetreffende kavels onverkoopbaar zijn gebleken en reeds jarenlang braak liggen. Volgens hem had de raad bij de vaststelling van het onderhavige plan moeten bezien in hoeverre de daarmee mogelijk gemaakte kavels met lichte bedrijvigheid en bedrijfswoningen binnen het bestaand stedelijk gebied op de gronden waarvoor het bestemmingsplan "De Run/MOB-complex" geldt, kunnen worden verwezenlijkt. [appellant] wijst er voorts op dat ook andere locaties waar bedrijvigheid is toegelaten ten onrechte buiten beschouwing zijn gelaten. Hij wijst in dit verband op de bestemmingsplannen "Zandhoek 7-9" en "Schutboom1" en het bedrijventerrein "Vlonder 1". Voorts zijn volgens hem bij de beoordeling van de actuele regionale behoefte ten onrechte de zogenoemde VAB-locaties (vrijkomende agrarische bebouwing) buiten beeld gebleven.

4.1. De raad heeft bij de in de plantoelichting beschreven beoordeling of het plan voorziet in een actuele regionale behoefte, in aanmerking genomen dat het plan voorziet in kavels met daarop lichte bedrijvigheid en een bedrijfswoning. Allereerst heeft de raad in dat verband de actuele regionale behoefte aan woningen beschreven. In de plantoelichting staat dat in de regio Noordoost-Brabant door het Regionaal Ruimtelijk Overleg 2015 in de Regionale Agenda Wonen 2015 (hierna: RAW 2015) bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over de woningbouwprogrammering. De hoofdlijn van die afspraken is dat elke gemeente de planologische capaciteit afstemt op de eigen verwachte behoefte voor de komende 10 jaar conform de provinciale prognose. Aan het regionale systeem van programmeren ligt de prognose voor de provinciale woningbehoefte ten grondslag. Uit de RAW 2015 volgt dat de vraag naar woningen in de regio Noordoost-Brabant in alle gemeenten, waaronder de gemeente Boekel, de planvoorraad overstijgt.

Wat betreft de behoefte aan kavels met lichte bedrijvigheid en een bedrijfswoning heeft de raad in aanmerking genomen dat daarvoor geen provinciale of regionale prognose bestaat. In de plantoelichting staat dat er ontwikkelingen op de arbeids- en bedrijfsruimtemarkt zijn die wijzen op een groeiende behoefte aan zogenoemde woonwerkunits. Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat in de regio Noordoost-Brabant waarvan Boekel deel uitmaakt het aantal éénpersoonsbedrijven in de periode 2010 tot en met 2016 met ongeveer 27% is gegroeid. Voorts staat in de plantoelichting dat in Boekel het aantal zelfstandigen zonder personeel in de periode 2011 tot en met 2013 in absolute zin met ongeveer 80 ondernemingen is gegroeid en dat 50 tot 55% van deze ondernemingen activiteiten onderneemt die doorgaans ruimten voor opslag, reparatie en onderhoud vragen. Het overige deel betreft vooral zakelijke dienstverlening met kantoorfuncties. In de plantoelichting staat verder dat recente woonwerkontwikkelingen in het land laten zien dat 1 tot 3% van de totale woningbehoefte woonwerkunits betreft. Gelet op de bestaande woningbehoefte in Boekel van 640 woningen in de periode 2015 tot en met 2024, zoals die staat vermeld in de RAW 2015, bestaat behoefte aan 6 tot 19 woonwerkunits in de

gemeente Boekel. In de plantoelichting staat voorts vermeld dat in de regio vrijwel geen harde plancapaciteit bestaat om geschikte woonwerkunits te verwezenlijken. Voorts is het aantal bestaande beschikbare woonwerkunits in Boekel en de regio dusdanig beperkt (2 in de gemeente Boekel, 5 in de gemeente Gemert-Bakel en 8 in de gemeente Uden), dat daarmee onvoldoende in de regionale behoefte kan worden voorzien.

Hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich met vorenstaande motivering ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte. In dat verband is van belang dat de raad, anders dan [appellant] stelt, de behoefte aan kavels met lichte bedrijvigheid en bedrijfswoningen, in regionaal verband heeft beoordeeld. De raad heeft daarbij in redelijkheid aansluiting kunnen zoeken bij de prognose voor de woningbehoefte in de regio Noordoost Brabant, zoals die is opgenomen in de RAW 2015. Voorts heeft de raad, anders dan [appellant] betoogt, niet alleen beschreven in hoeverre behoefte bestaat aan woningen, maar zich ook specifiek gericht op de behoefte aan kavels ten behoeve van bedrijvigheid met een bedrijfswoning. De raad heeft in dat verband onderbouwd dat 1 tot 3% van de totale woningbehoefte de behoefte aan bedrijfswoningen als in het plan aan de orde betreft. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat dat uitgangspunt van de raad onjuist is. Dat, naar [appellant] stelt, in de gemeente Boekel reeds diverse woningbouwlocaties bestaan waar de met het plan mogelijk gemaakte kavels met bedrijfswoningen en lichte bedrijvigheid mogelijk worden gemaakt, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat daarom geen behoefte bestaat aan de in het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling. In dat verband is van belang dat voor de door hem genoemde locaties reeds bestemmingsplannen gelden die dergelijke ontwikkelingen mogelijk maken en die ontwikkelingen deel uitmaken van de bestaande planvoorraad, waarmee de raad bij de beoordeling van de bestaande behoefte derhalve reeds rekening heeft gehouden.

Het betoog faalt.

5. [appellant] betoogt voorts in zijn zienswijze dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de in het plan mogelijk gemaakte ontwikkelingen niet binnen bestaand stedelijk gebied kunnen worden verwezenlijkt. In dit verband wijst hij op het voormalige in het centrum van Boekel gelegen Boekosterrein dat grenst aan het bestaande bedrijventerrein De Vlonder. Dat terrein zou volgens hem als overgang van bedrijventerrein De Vlonder naar het wooncentrum bij uitstek geschikt zijn voor bedrijfskavels met lichte bedrijvigheid en woningen.

5.1. De raad heeft toegelicht dat binnen de gemeente slechts één potentiële herontwikkelingslocatie bestaat die de ontwikkeling zoals opgenomen in het plan, gelet op de omvang van de daarin voorziene kavels met bedrijvigheid en bedrijfswoningen zou kunnen faciliteren, te weten het Boekosterrein. De raad acht die locatie evenwel ongeschikt vanwege de ligging aan de rand van het bedrijventerrein De Vlonder, die het niet wenselijk maakt om op het Boekosterrein wonen met lichte bedrijvigheid toe te staan. Voorts is het Boekosterrein ook niet beschikbaar nu de eigenaar van de gronden heeft aangegeven die gronden niet te willen ontwikkelen. [appellant] heeft dat niet gemotiveerd weersproken. Hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geeft daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het niet mogelijk is in de behoefte aan de in het plan mogelijk gemaakte kavels met lichte bedrijvigheid en bedrijfswoningen te voorzien binnen het bestaand stedelijk gebied van de regio.

Het betoog faalt.

6. Gelet op het vorenstaande is met het besluit van 7 juli 2016 voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak. Het beroep tegen dat besluit is ongegrond.

7. De raad wordt op na te melden wijze tot vergoeding van proceskosten veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Boekel van 28 mei 2015, kenmerk AB/015850, waarbij het bestemmingsplan "De Driedaagse" is vastgesteld, gegrond;

II. vernietigt dat besluit;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Boekel van 7 juli 2016, kenmerk Z/029388 AB/019350, waarbij het bestemmingsplan "De Driedaagse" gewijzigd is vastgesteld ongegrond;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Boekel tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 1.237,50 (zegge: twaalfhonderdzevenendertig euro en 50 eurocent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Boekel aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Taal, griffier.

w.g. Van Buuren w.g. Taal
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 februari 2017

325.