

ECLI	ECLI:NL:RVS:2024:2504
Datum uitspraak	19 juni 2024
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 30 september 2021 heeft de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk het bestemmingsplan "Noordzijde ten oosten van [locatie], Bodegraven" vastgesteld. Het plan maakt de bouw van een woning mogelijk op het perceel ten oosten van het perceel [locatie 1] in Bodegraven. Het plan kent aan het perceel de bestemming "Wonen" toe. Er mag op grond van het plan één woning worden gebouwd. Initiatiefnemer van het plan is [partij]. [appellant] woont aan [locatie 2], op een afstand van ongeveer 60 m van het plangebied. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak naar aanleiding van het beroep van [appellant] een gebrek geconstateerd in artikel 3.1, lid b, onder 3 en onder 4, van de planregels. [appellant] betoogt dat de raad de door de Afdeling in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken niet heeft hersteld en wijst erop dat de raad het herstelbesluit ook niet heeft gemotiveerd. Hij voert aan dat de raad artikel 3.1, lid b, onder 3, van de planregels heeft gehandhaafd, waarmee de door Afdeling geconstateerde rechtsonzekerheid in deze bepaling is blijven bestaan.</p>

Volledige tekst

202107261/2/R3

Datum uitspraak: 19 juni 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend in Bodegraven, gemeente Bodegraven-Reeuwijk,
appellant,

en

de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 september 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Noordzijde ten oosten van [locatie], Bodegraven" vastgesteld.

Bij tussenuitspraak van 27 september 2023 heeft de Afdeling de raad opgedragen om de daarin omschreven gebreken in het besluit van 30 september 2021 te herstellen.

Bij besluit van 24 januari 2024 heeft de raad het bestemmingsplan in zijn geheel opnieuw, gewijzigd vastgesteld.

[appellant] heeft een zienswijze ingediend.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 30 mei 2024, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. F. van der Tempel, en de raad, vertegenwoordigd door H.W. Lauwers, zijn verschenen. Verder is op de zitting [partij 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is. Het ontwerpplan is op 25 maart 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure de Wet ruimtelijke ordening, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het plan maakt de bouw van een woning mogelijk op het perceel ten oosten van het perceel [locatie 1] in Bodegraven. Het plan kent aan het perceel de bestemming "Wonen" toe. Er mag op grond van het plan één woning worden gebouwd. Initiatiefnemer van het plan is [partij].

[appellant] woont aan [locatie 2], op een afstand van ongeveer 60 m van het plangebied.

Tussenuitspraak

3. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak naar aanleiding van het beroep van [appellant] een gebrek geconstateerd in artikel 3.1, lid b, onder 3 en onder 4, van de planregels.

Artikel 3.1 luidde:

"De voor "Wonen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. het wonen;

b. kleinschalige beroepen- en bedrijven-aan-huis, voor zover:

1. het vloeroppervlak ten behoeve van kantoor- en praktijkruimten en de kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten niet groter is dan 25% van het vloeroppervlak van de woning, inclusief aangebouwde bijbehorende bouwwerken met een maximum van 80 m²;
 2. ten behoeve van de kantoor- en praktijkruimten en de kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten in voldoende parkeergelegenheid op eigen erf wordt voorzien;
 3. de kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten geen nadelige invloed hebben op de normale afwikkeling van het verkeer en niet gepaard gaan met horeca en detailhandel, uitgezonderd beperkte verkoop die ondergeschikt is aan de uitoefening van de betrokken kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten;
 4. de activiteit geen onevenredige afbreuk doet aan het woon- en leefmilieu in de omgeving;
 5. degene die de activiteiten verricht tevens de gebruiker van de eigenlijke woning is;
- c. bij deze bestemming behorende voorzieningen, zoals tuinen, water, terrassen, parkeervoorzieningen, toegangswegen en nutsvoorzieningen."

In de tussenuitspraak heeft de Afdeling onder 6.5 het volgende overwogen:

"In artikel 3.1, lid b, onder 3, van de planregels is het gebruik van de gronden voor kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten afhankelijk gemaakt van de vraag of de activiteiten een nadelige invloed hebben op de normale afwikkeling van het verkeer. Onder 4 is het gebruik voor de activiteit afhankelijk gemaakt van de vraag of onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het woon- en leefmilieu in de omgeving. Dit zijn nadere afwegingsmomenten die een nadere beoordeling vergen omtrent het gebruik dat in het plan al is toegestaan. Naar het oordeel van de Afdeling geeft het plan daardoor nu onvoldoende zekerheid over de vraag onder welke omstandigheden de kleinschalige beroepen- en bedrijven-aan-huis in het plan zijn toegelaten. Dat is in strijd met de rechtszekerheid."

In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen het gebrek te herstellen. Onder 8 is overwogen:

"Daartoe kan de raad een nieuwe planregeling vaststellen, die zekerheid biedt over het antwoord op de vraag onder welke omstandigheden kleinschalige beroepen- en bedrijven-aan-huis zijn toegelaten. Dat kan bijvoorbeeld door daarover een verduidelijking te geven in de planregels. De raad zou ook, indien hij de nadere afwegingsmomenten van belang acht voor het toelaten van kleinschalige beroepen- en bedrijven-aan-huis, dit gebruik in de planregels afhankelijk kunnen maken van een omgevingsvergunning. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn dat de raad, onder een nadere motivering, besluit dat het niet nodig is om het gebruik voor kleinschalige beroepen- en bedrijven-aan-huis afhankelijk te maken van deze nadere afwegingsmomenten. De Afdeling overweegt daarbij dat deze opties niet uitputtend zijn bedoeld."

Herstelbesluit

4. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad het besluit van 24 januari 2024 (hierna: het herstelbesluit) genomen en daarbij het bestemmingsplan geheel opnieuw, gewijzigd vastgesteld. De wijziging houdt een wijziging van artikel 3.1, lid b, van de planregels in. Het gaat om het toevoegen van de tekst "niet-publieksgerichte" in de aanhef van lid b, het verwijderen van de tekst van lid b, onder 4, en het vernummen van lid b, onder 5, tot lid b, onder 4.

Dat betekent dat artikel 3.1 nu luidt:

"De voor "Wonen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. het wonen;
- b. niet-publieksgerichte kleinschalige beroepen- en bedrijven-aan-huis, voor zover:
 1. het vloeroppervlak ten behoeve van kantoor- en praktijkruimten en de kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten niet groter is dan 25% van het vloeroppervlak van de woning, inclusief aangebouwde bijbehorende bouwwerken met een maximum van 80 m²;
 2. ten behoeve van de kantoor- en praktijkruimten en de kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten in voldoende parkeergelegenheid op eigen erf wordt voorzien;
 3. de kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten geen nadelige invloed hebben op de normale afwikkeling van het verkeer en niet gepaard gaan met horeca en detailhandel, uitgezonderd beperkte verkoop die ondergeschikt is aan de uitoefening van de betrokken kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten;
 4. degene die de activiteiten verricht tevens de gebruiker van de eigenlijke woning is;
- c. bij deze bestemming behorende voorzieningen, zoals tuinen, water, terrassen, parkeervoorzieningen, toegangswegen en nutsvoorzieningen."

Van rechtswege beroep

5. [appellant] heeft een zienswijze naar voren gebracht over het herstelbesluit. Hij is het niet eens met de gewijzigde planregel.

Het herstelbesluit is op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) onderwerp van dit geding. Dat betekent dat het beroep van [appellant] van rechtswege is gericht tegen het herstelbesluit. Wat [appellant] als zienswijze naar voren heeft gebracht, ziet de Afdeling als gronden van het beroep van rechtswege. De Afdeling zal aan de hand van wat [appellant] naar voren heeft gebracht beoordelen of de raad met het herstelbesluit heeft voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak.

Beoordeling zienswijze

6. [appellant] betoogt dat de raad de door de Afdeling in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken niet heeft hersteld en wijst erop dat de raad het herstelbesluit ook niet heeft gemotiveerd. Hij voert aan dat de raad artikel 3.1, lid b, onder 3, van de planregels heeft gehandhaafd, waarmee de door Afdeling geconstateerde rechtsonzekerheid in deze bepaling is blijven bestaan. [appellant] stelt verder dat door het schrappen van artikel 3.1, lid b, onder 4, van de planregels er helemaal geen toetsing meer plaatsvindt van de gevolgen van kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten voor het woon- en leefmilieu. Hij wijst erop dat dit in strijd is met de bedoeling van de raad, omdat paragraaf 5.3.2 van de plantoelichting op dit punt niet is gewijzigd met het herstelbesluit. In de plantoelichting staat dat het mogelijk is om onder voorwaarden kleinschalige beroepen- en bedrijven-aan-huis uit te oefenen. Daarbij is het doel van de voorwaarden om de kleinschaligheid te waarborgen en te voorkomen dat het woon- en leefklimaat wordt aangetast. Dat betekent volgens de plantoelichting onder andere dat verkeersaantrekkende functies worden tegengegaan. Volgens [appellant] is daarom wel een nadere toetsing van de gevolgen van het toelaten van kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten vereist. Ook het toelaten van ondergeschikte detailhandel en horeca in lid b, sub 3, is volgens [appellant] niet de bedoeling. Daarbij wijst hij erop dat uit de aanhef van lid b

moet worden afgeleid dat de raad in het herstelbesluit horeca en detailhandel juist heeft beoogd uit te sluiten, vanwege de toevoeging "niet-publieksgerichte" in de aanhef van lid b. De toevoeging "niet-publieksgerichte" is volgens [appellant] ook niet afdoende om gevolgen van bedrijfsmatige activiteiten voor zijn woon- en leefklimaat te voorkomen. Hij voert daarvoor aan dat niet duidelijk is wat onder een kleinschalig beroep- en bedrijf-aan-huis als bedoeld in de aanhef van lid b moet worden verstaan, omdat daarin geen verwijzing naar de omschrijving van dit begrip in artikel 1.25 van de planregels is opgenomen. Verder is volgens [appellant] ook met het toestaan van een kleinschalige bedrijfsactiviteit die niet-publieksgericht is niet uitgesloten dat zich een hinderveroorzakend bedrijf vestigt, zoals een autosloperij of een ander kleinschalig geluidproducerend bedrijf. Hij vreest daarnaast hinder te kunnen ondervinden van vrachtverkeer dat gepaard kan gaan met een bedrijfsmatige activiteit, zoals een groothandel, een opslag- of distributiebedrijf of een bedrijf dat verkoopt via internet. Daarmee is een normale afwikkeling van het verkeer niet gewaarborgd, vanwege mogelijke laad- en losactiviteiten van vrachtwagens van 12 m lang.

[appellant] vindt daarom dat het beter zou zijn om in artikel 3.1, lid b, van de planregels het gebruik voor niet-publieksgerichte kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten afhankelijk te maken van een omgevingsvergunning, die alleen kan worden verleend na een nadere afweging over de gevolgen voor het woon- en leefklimaat en de afwikkeling van het verkeer. Daarnaast stelt hij voor om te bepalen dat de niet-publieksgerichte bedrijfsmatige kleinschalige activiteiten niet in de avonden, de nachten en het weekeinde plaats mogen hebben. Hij vindt verder dat dan alleen niet-publieksgerichte kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten zouden mogen worden toegelaten die vallen onder milieucategorie 1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten, zoals opgenomen als bijlage bij het bestemmingsplan "Buitengebied Noord".

6.1. De Afdeling stelt allereerst vast dat het herstelbesluit van 24 januari 2024 niet is gemotiveerd. Het betoog van [appellant] daarover slaagt.

Verder heeft de raad in het nader stuk van 17 mei 2024 naar voren gebracht dat de door [appellant] bedoelde passage "geen nadelige invloed hebben op de normale afwikkeling van het verkeer en" in artikel 3.1, lid b, onder 3, van de planregels ten onrechte in het herstelbesluit is gehandhaafd en moet komen te vervallen. Het betoog van [appellant] op dit punt slaagt daarom ook. Het herstelbesluit is in zoverre voorbereid in strijd met de vereiste zorgvuldigheid.

6.2. De raad heeft in het nader stuk alsnog een toelichting gegeven op het herstelbesluit, zoals op de zitting ook is besproken. De raad stelt dat met het toevoegen van "niet-publieksgerichte" in de aanhef van artikel 3.1, lid b, van de planregels, in combinatie met de in artikel 1.25 van de planregels opgenomen omschrijving van het begrip "kleinschalig beroep- en bedrijf-aan-huis", voldoende is gewaarborgd dat zich geen aantasting van het woon- en leefmilieu in de omgeving zal voordoen. Daarom hoeft op dit punt en ook op het punt van de afwikkeling van het verkeer volgens de raad geen nadere afweging meer te worden gemaakt.

6.3. De Afdeling overweegt dat het, anders dan [appellant] stelt, niet nodig is om in artikel 3.1, lid b, van de planregels uitdrukkelijk naar de begripsomschrijving van een kleinschalig beroep- en bedrijf-aan-huis in artikel 1.25 te verwijzen, om deze omschrijving van toepassing te laten zijn op wat in artikel 3.1, lid b, is bepaald. In de begripsomschrijvingen die in artikel 1.1 tot en met artikel 1.39 van de planregels zijn opgenomen is immers bepaald wat onder deze in de planregels voorkomende begrippen moet worden verstaan. Het is daarmee duidelijk vastgelegd dat de volgens artikel 3.1, lid b, toegelaten kleinschalige beroepen- en

bedrijven-aan-huis, gelet op de begripsomschrijving in artikel 1.25, beperkt zijn tot een inrichting type A, zoals bedoeld in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit), waarbij de woning in overwegende mate zijn woonfunctie behoudt, met een ruimtelijke uitstraling die daarbij past.

6.4. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat met het toevoegen van de passage "niet-publieksgerichte" in de aanhef van artikel 3.1, lid b, van de planregels, bezien in samenhang met artikel 1.25, voldoende is gewaarborgd dat zich van de toegelaten kleinschalige beroepen- en bedrijven-aan-huis geen onaanvaardbare gevolgen voor het woon- en leefmilieu in de omgeving en ook geen onaanvaardbare gevolgen voor de verkeersafwikkeling zullen voordoen. Het gaat om kleinschalige activiteiten die ondergeschikt moeten zijn aan de woonfunctie, omdat de woonfunctie overwegend behouden moet blijven, en de activiteiten mogen geen publieksaantrekkende werking hebben. Verder moet de in lid b, onder 3, toegelaten beperkte verkoop voor horeca en detailhandel ondergeschikt zijn aan de kleinschalige bedrijfsmatige activiteit. De Afdeling volgt [appellant] dan ook niet in zijn stelling dat met het schrappen van de nadere afwegingsmomenten in artikel 3.1 van de planregels en het toevoegen van de passage "niet-publieksgerichte" in strijd wordt gehandeld met wat de raad met dit bestemmingsplan heeft beoogd. De strekking van wat in paragraaf 5.3.2 van de plandoelstelling staat is namelijk dat het woon- en leefklimaat niet mag worden aangetast en dat verkeersaantrekkende werking moet worden tegengegaan vanwege kleinschalige beroepen- en bedrijven-aan-huis.

De raad heeft het daarom ook niet nodig hoeven achten om het gebruik voor niet-publieksgerichte kleinschalige beroepen- en bedrijven-aan-huis afhankelijk te maken van een omgevingsvergunning of te beperken tot werkdagen overdag.

Het voorgaande betekent dat het betoog van [appellant] op deze punten niet slaagt.

Conclusie

7. Uit wat in de tussenuitspraak is overwogen, volgt dat het beroep tegen het besluit van 30 september 2021 gegrond is. Dat betekent dat het besluit moet worden vernietigd.

Uit wat hiervoor in deze uitspraak onder 6.1 is overwogen, volgt dat aan het herstelbesluit van 24 januari 2024, waarbij het bestemmingsplan geheel opnieuw, gewijzigd is vastgesteld, een motiveringsgebrek en een zorgvuldigheidsgebrek kleeft. Dat betekent dat het beroep van [appellant] tegen het herstelbesluit ook gegrond is. Het herstelbesluit moet wegens strijd met artikel 3:46 en artikel 3:2 van de Awb worden vernietigd, voor zover het artikel 3.1, lid b, van de planregels betreft.

Maar de Afdeling ziet op grond van wat in deze uitspraak onder 6.3 en 6.4 is overwogen aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien door artikel 3.1, lid b, van de planregels aan te passen, waarbij in lid b, onder 3, de passage "geen nadelige invloed hebben op de normale afwikkeling van het verkeer en" komt te vervallen. De Afdeling zal de raad opdragen om ervoor zorg te dragen dat dit wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening.

8. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant] tegen het besluit van de raad van de gemeente

Bodegraven-Reeuwijk van 30 september 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Noordzijde ten oosten van [locatie 1], Bodegraven" gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk van 30 september 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Noordzijde ten oosten van [locatie 1], Bodegraven";

III. verklaart het beroep van [appellant] tegen het besluit van de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk van 24 januari 2024 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Noordzijde ten oosten van [locatie 1], Bodegraven" gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk van 24 januari 2024 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Noordzijde ten oosten van [locatie 1], Bodegraven", voor zover het artikel 3.1, lid b, van de planregels betreft;

V. bepaalt dat artikel 3.1, lid b, van de planregels van het bestemmingsplan "Noordzijde ten oosten van [locatie 1], Bodegraven" als volgt komt te luiden:

"b. niet-publieksgerichte kleinschalige beroepen- en bedrijven-aan-huis, voor zover:

1. het vloeroppervlak ten behoeve van kantoor- en praktijkruimten en de kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten niet groter is dan 25% van het vloeroppervlak van de woning, inclusief aangebouwde bijbehorende bouwwerken met een maximum van 80 m²;
2. ten behoeve van de kantoor- en praktijkruimten en de kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten in voldoende parkeergelegenheid op eigen erf wordt voorzien;
3. de kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten niet gepaard gaan met horeca en detailhandel, uitgezonderd beperkte verkoop die ondergeschikt is aan de uitoefening van de betrokken kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten;
4. degene die de activiteiten verricht tevens de gebruiker van de eigenlijke woning is;"

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 24 januari 2024, voor zover dit is vernietigd;

VII. draagt de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel V. wordt verwerkt op de landelijke voorziening;

VIII. veroordeelt de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk tot vergoeding van in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.062,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. gelast dat de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt tot een bedrag van € 181,00.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. J.J.W.P. van Gastel en mr. N.H. van den Biggelaar, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Duursma, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

w.g. Duursma
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 juni 2024

378