

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

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

P.C. ter Haar, wonend te Kallenkote, gemeente Steenwijkerland,
handelend onder de naam PTH Trading,
appellant,

en

de raad van de gemeente Steenwijkerland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 maart 2021 heeft de raad de aanvraag van Ter Haar om een bestemmingsplan vast te stellen voor het perceel Tukseweg 136 te Tuk, gemeente Steenwijkerland, afgewezen.

Tegen dit besluit heeft Ter Haar beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 februari 2022, waar Ter Haar, vertegenwoordigd door mr. K.A. Faber, advocaat te Heerenveen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.J. Tunnissen, advocaat te Arnhem, en mr. A. Bašić, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ter Haar is eigenaar van het perceel Tukseweg 136 te Tuk. Voorheen was op het perceel een school aanwezig. Voor het perceel geldt de bestemming "Maatschappelijk" op grond van het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen". Gronden met deze bestemming zijn bestemd voor onderwijs en andere educatieve doeleinden met daaraan ondergeschikt groenvoorzieningen, parkeervoorzieningen en water en waterhuishoudkundige voorzieningen.

Ter Haar is van plan om op het perceel een werkplaats te realiseren om auto-onderdelen en auto-elektronica te repareren, om deze vervolgens op een andere locatie opnieuw in auto's te monteren. Daarnaast wil Ter Haar een bedrijfswoning op het perceel realiseren. Ter Haar heeft bij brief van 24 augustus 2016 een aanvraag gedaan om de bestemming op het perceel te wijzigen.

Het ontwerpbestemmingsplan "Tuk - Tukseweg 136" heeft van 24 juli 2019 tot en met 3 september 2019 ter inzage gelegen. Over het ontwerpbestemmingsplan zijn acht zienswijzen ontvangen, die tot een aantal aanpassingen van het ontwerpplan heeft geleid. Bij besluit van 30 maart 2021 heeft de raad besloten het bestemmingsplan niet vast te stellen.

Bestuurlijke lus

2. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Toetsingskader

3. Bij het besluit over de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsruimte en moet hij de betrokken belangen afwegen. De Afdeling maakt die belangenafweging niet zelf, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen in overeenstemming is met het recht.

Beroepsgronden

Toepassing artikel 3:15, derde lid, van de Awb

4. Ter Haar klaagt dat hij niet in de gelegenheid is gesteld te reageren op de zienswijzen. Hij meent dat de raad in strijd heeft gehandeld met artikel 3:15, derde lid, van de Awb door hem niet die gelegenheid te bieden.

4.1. De raad heeft ter zitting aangegeven dat Ter Haar terecht stelt dat deze gelegenheid hem niet is geboden. Deze omissie kan volgens de raad echter gepasseerd worden, omdat een inhoudelijke discussie over de ruimtelijke aanvaardbaarheid alsnog gevoerd is in het kader van de beroepsprocedure.

4.2. Artikel 3:15, derde lid, van de Awb luidt:
"Indien het een besluit op aanvraag betreft, stelt het bestuursorgaan de aanvrager zo nodig in de gelegenheid te reageren op de naar voren gebrachte zienswijzen."

4.3. De Afdeling is van oordeel dat Ter Haar terecht klaagt dat hij niet in de gelegenheid gesteld is te reageren op de ingediende zienswijzen, waartoe de raad hem de gelegenheid had moeten bieden op grond van artikel 3:15, derde lid, van de Awb. Zoals uit de Memorie van Toelichting bij de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Kamerstukken II, 1999-2000, 27 023, nr. 3, blz. 25) blijkt, betekenen de woorden 'zo nodig' niet dat het bestuursorgaan vrij is naar believen al of niet toepassing te geven aan deze bepaling. Met de bedoelde zinsnede wordt slechts aangegeven dat er gevallen kunnen zijn waarin toepassing duidelijk niet nodig is. De Afdeling is van oordeel dat van een dergelijk geval geen sprake is.
Het betoog slaagt.

Ruimtelijke aanvaardbaarheid

5. Ter Haar betoogt dat de raad het bestemmingsplan ten onrechte niet heeft vastgesteld. Ter Haar voert aan dat de raad ten onrechte heeft geoordeeld dat participatie in onvoldoende mate heeft plaatsgevonden en dat er daarom geen draagvlak voor de ontwikkeling is ontstaan in de omgeving. Ter Haar wijst erop dat het ontwerpbestemmingsplan 6 weken ter inzage heeft gelegen, waarbij een ieder de gelegenheid is geboden een zienswijze over het ontwerpbestemmingsplan in te dienen. De zienswijzen die zijn ontvangen hebben ook geleid tot aanpassing van het ontwerpbestemmingsplan. De raad betreft ten onrechte in het bestreden besluit dat dit niet heeft geresulteerd in voldoende draagvlak in de omgeving. Dit is volgens Ter Haar geen ruimtelijk relevant argument.

Ter Haar betwist het oordeel van de raad dat het toestaan van bedrijvigheden die onder milieucategorie 2 vallen onwenselijk is vanwege de nabijheid van woningen. Volgens Ter Haar is er geen overlast te verwachten van bedrijven die onder milieucategorie 2 vallen, gelet op het feit dat de afstand tussen het plangebied en de nabije woningen voldoet aan de normeringen uit de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure). De raad heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat het bestemmingsplan niet strekt tot een goede

ruimtelijke ordening.

Ter Haar wijst er verder op dat er geen bezwaren naar voren zijn gekomen tegen het plaatsen van een bedrijfswoning. Volgens hem had de raad het bestemmingsplan gewijzigd vast kunnen stellen en de bedrijfswoning op het perceel kunnen toelaten.

5.1. De raad betwist het standpunt van Ter Haar. De raad erkent dat er een zienswijzeprocedure heeft plaatsgevonden conform de wettelijke voorschriften. Dit maakt volgens de raad echter niet dat er ook voldoende participatie heeft plaatsgevonden. De raad meent dat participatie gericht moet zijn op het creëren van draagvlak in de omgeving en niet alleen op het verstrekken van informatie. De raad concludeert uit de ingediende zienswijzen dat er onvoldoende draagvlak is in de omgeving voor de beoogde ontwikkeling van het plangebied.

De raad voert aan dat de toets van het bestemmingsplan aan de goede ruimtelijke ordening breder is dan uitsluitend afwegingen ten aanzien van milieuzonering. Ter zitting heeft de raad erop gewezen dat Ter Haar onvoldoende gegevens heeft overgelegd om te beoordelen of de beoogde ontwikkeling aanvaardbaar is gelet op de verkeersaantrekkende werking van het bedrijf. De raad acht verder van belang dat verschillende bedrijven in het verleden gestimuleerd zijn uit de omgeving te vertrekken en zich elders te vestigen, waaronder een garagebedrijf dat voorheen aan de Tukseweg was gevestigd. De raad meent dat het toestaan van de beoogde bedrijfsactiviteiten haaks staat op dit uitgangspunt.

Verder stelt de raad dat het realiseren van uitsluitend een bedrijfswoning geen reële mogelijkheid is, omdat daarvoor immers geen noodzaak bestaat indien er niet ook een bedrijf wordt gerealiseerd.

5.2. De Afdeling is van oordeel dat het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd en daarmee in strijd is met artikel 3:46 van de Awb. Zoals is overwogen onder 21.1 van de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1424) mag het ontbreken van draagvlak een rol spelen bij het besluit om een bestemmingsplan niet vast te stellen. Het ontbreken van draagvlak kan echter geen dragend argument zijn om een plan niet vast te stellen. Een dergelijk besluit dient in de eerste plaats te zijn ingegeven door ruimtelijke motieven die deugdelijk zijn onderbouwd. De raad heeft het ontbreken van draagvlak dus mogen betrekken bij het afwijzen van de aanvraag om het bestemmingsplan vast te stellen. Daarbij dient de raad evenwel ook een deugdelijke ruimtelijke motivering te geven voor het niet vaststellen van het bestemmingsplan.

De raad heeft echter geen deugdelijke ruimtelijke onderbouwing ten grondslag gelegd aan het besluit om het plan niet vast te stellen. De Afdeling is niet gebleken op grond van welke overwegingen de raad van oordeel is dat het toestaan van bedrijven die onder milieucategorie 2 vallen onwenselijk moet worden geacht, ondanks dat wordt voldaan aan de richtafstanden uit de VNG-brochure. Het standpunt dat niet is onderzocht of de beoogde ontwikkeling onaanvaardbare gevolgen kan hebben voor de verkeerssituatie overtuigt de Afdeling niet. De raad heeft dit niet uitdrukkelijk aan het weigeringsbesluit ten grondslag gelegd. Uit de motivering van het weigeringsbesluit blijkt niet dat de raad een dergelijke ruimtelijke overweging relevant heeft geacht. Voor zover de raad van oordeel is dat er onvoldoende

gegevens voorhanden zijn om de verkeersaantrekkende werking te beoordelen, ligt het op zijn weg om Ter Haar in de gelegenheid te stellen om deze gegevens aan te vullen. Dat heeft de raad in dit geval niet gedaan. De Afdeling stelt daarnaast vast dat op grond van de huidige bestemming "Maatschappelijk" die op het perceel rust is, het realiseren van een schoolgebouw planologisch wel is toegelaten. Een dergelijke functie kan een aanzienlijke verkeersaantrekkende werking hebben. De Afdeling is voornamelijk niet overtuigd dat de ruimtelijke ontwikkeling die Ter Haar beoogt in relevante mate nadeliger zou zijn voor de verkeerssituatie in de omgeving. De raad heeft onvoldoende gemotiveerd dat het bestemmingsplan dat het college aan de raad heeft voorgelegd, niet strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt.

Conclusie

6. Gelet op wat hiervoor onder 4.3 en 5.2 is overwogen, is de conclusie dat de raad het bestreden besluit in strijd heeft genomen met de artikelen 3:15, derde lid, en 3:46 van de Awb. Alleen al vanwege het feit dat ook artikel 3:46 van de Awb is geschonden, bestaat geen aanleiding de schending van artikel 3:15, derde lid, van de Awb met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren.

Bestuurlijke lus

7. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 20 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat is overwogen onder 4.3 en 5.2 Ter Haar alsnog in de gelegenheid te stellen te reageren op de ingediende zienswijzen en vervolgens te onderbouwen waarom het bestemmingsplan volgens hem niet in redelijkheid kan worden vastgesteld, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen.

De raad dient de Afdeling en Ter Haar de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Steenwijkerland op:

- om binnen 20 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat in rechtsoverweging 7 is overwogen de gebreken in het besluit van 30 maart 2021 te herstellen of in plaats daarvan een gewijzigd besluit te nemen;
- de uitkomst aan de Afdeling en P.C. ter Haar mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is
verhinderd de uitspraak te ondertekenen

De griffier is verhinderd de
uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 30 maart 2022

288-997

Verzonden: 30 maart 2022