

Uitspraak 201305787/1/R1

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 26 februari 2014
TEGEN	de raad van de gemeente Waterland
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Noord-Holland

201305787/1/R1.

Datum uitspraak: 26 februari 2014

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

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

[appellant], wonend te Edam, gemeente Edam-Volendam,

en

de raad van de gemeente Waterland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 11 april 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Monnickendam Binnen de Vesting 2013" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 december 2013, waar [appellant], in persoon en bijgestaan door A. Vink, en de raad, vertegenwoordigd door J. van Ruler, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. 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.
2. Het plan voorziet in een actuele planologische regeling voor het centrumgebied van de kern Monnickendam.
3. 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.
4. [appellant] voert aan dat aan zijn perceel [locatie 1] ten onrechte, zonder ruimtelijke onderbouwing daarvoor, de bestemming "Detailhandel" is toegekend in plaats van de bestemming "Gemengd" met de aanduiding "wro-zone-wijzigingsgebied 1". [appellant] wenst dat hierbij lichte bedrijvigheid, kantoor en dienstverlening worden toegelaten, waarmee recht wordt gedaan aan het gebruik van het perceel in het verleden. Hij wijst er in dit verband op dat in het in de gemeentelijke Nota van Uitgangspunten van 21 februari 2012 (hierna: NvU) geformuleerde beleid is opgenomen dat in het concentratiegebied aan alle panden een wijzigingsbevoegdheid naar de bestemming "Horeca" wordt toegekend. In het ontwerpbestemmingsplan is bovendien aan het grootste deel van het perceel en in het voorontwerpbestemmingsplan is aan het gehele perceel de bestemming "Gemengd" toegekend.

[appellant] merkt voorts op dat aan een deel van zijn perceel aan het [locatie 2] de bestemming "Gemengd" is toegekend, terwijl het achterste gedeelte van de tuin de bestemming "Detailhandel" heeft.

Voorts betoogt [appellant] dat het plan voorziet in een onbegrensde regeling door de bestemming "Gemengd" aan de hele kern van de binnenstad toe te kennen. De gevolgen hiervan zijn volgens [appellant] onvoldoende onderzocht en onderbouwd en het leidt bovendien tot grote schade en ontwrichting van het voorzieningenniveau in de gemeente Monnickendam.

- 4.1. Ingevolge artikel 8, lid 8.1, van de planregels zijn de voor "Gemengd" aangewezen gronden bestemd voor:

a. gebouwen en overkappingen ten behoeve van:

1. detailhandel al dan niet in combinatie met ondergeschikte lichte horeca;

2. woningen al dan niet in combinatie met ruimte voor:

a. beroepsuitoefening aan huis c.q. kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten;

b. mantelzorg;

c. kleinschalig toeristisch overnachten;

3. horecabedrijven categorie I en III, ter plaatse van de aanduiding "horeca van categorie I";

4. horecabedrijven categorie I, II en III, ter plaatse van de aanduiding "horeca tot en met horecacategorie II";

5. dienstverlening, ter plaatse van de aanduiding "dienstverlening";

6. maatschappelijke voorzieningen, ter plaatse van de aanduiding "maatschappelijk";

7. cultuur en ontspanning, ter plaatse van de aanduiding "cultuur en ontspanning";

8. visrokerijen, ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - visrokerij".

Ingevolge lid 8.6, aanhef en onder a, kan het college van burgemeester en wethouders, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de cultuurhistorische en ruimtelijke waarden van het beschermd stadsgezicht, de woonsituatie en de milieusituatie, het plan wijzigen in die zin dat de gronden worden voorzien van de aanduiding "horeca van categorie I", "horeca van categorie II" en/of "horeca van categorie III" mits deze wijzigingsbevoegdheid uitsluitend wordt toegepast ter plaatse van de aanduiding "wro-zone-wijzigingsgebied 1".

4.2. In de Discussienota Bestemmingsplan Monnickendam - Binnen de Vesting (hierna: de Discussienota), door de raad vastgesteld op 15 december 2011, is aangegeven dat de bestemming "Gemengd" wordt toegekend aan alle woningen gelegen aan de straten die in een bij de Discussienota opgenomen figuur zijn aangegeven. In de plantoelichting is vermeld dat de bestemming "Gemengd" geldt voor het gehele verblijfsgebied met detailhandel.

Op het perceel [locatie 1] is geen woning gelegen, maar een loods/bijgebouw. De loods is bovendien niet aan de straat gelegen, maar tussen bestaande woningen en panden in. Gelet hierop maakt het perceel [locatie 1] geen deel uit van het verblijfsgebied met detailhandel als bedoeld in de Discussienota en de plantoelichting. Voor zover [appellant] betoogt dat sprake is van strijd met de NvU, waarin is vermeld dat kantoren en bedrijven worden bestemd als "Gemengd" en dat in het concentratiegebied alle panden een wijzigingsbevoegdheid krijgen naar "Horeca", wordt als volgt overwogen. In de NvU staat dat kantoren en bedrijven binnen het verblijfsgebied met detailhandel uit de Discussienota worden bestemd als "Gemengd". Bestaande bedrijven en kantoren buiten het verblijfsgebied met detailhandel worden positief bestemd conform de bestaande situatie. Zoals hiervoor reeds is overwogen, ligt het perceel [locatie 1] niet binnen het verblijfsgebied met detailhandel. Voorts is in de NvU ten aanzien van horeca vermeld dat in het concentratiegebied, het verblijfsgebied voor detailhandel, voor alle panden een wijzigingsbevoegdheid wordt opgenomen naar de bestemming "Horeca". Nu het perceel [locatie 1] echter niet binnen het verblijfsgebied met detailhandel is gelegen, heeft de raad hieraan derhalve in redelijkheid geen wijzigingsbevoegdheid behoeven toe te kennen.

4.3. Over de door [appellant] gemaakte vergelijking met de overige percelen in het centrumgebied waaraan wel de bestemming "Gemengd" met de aanduiding "wro-zone-wijzigingsgebied 1" is toegekend, wordt overwogen dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situatie verschilt van de aan de orde zijnde situatie. Het perceel [locatie 1] is consoliderend en specifiek bestemd, waarbij de bestemming "Bebouwing met winkels" die in het voorheen geldende bestemmingsplan "Binnenstad 1976" aan het perceel was toegekend, gemotiveerd is voortgezet in de bestemming "Detailhandel". Voorts is van belang geacht dat het pand op het perceel [locatie 1], anders dan de andere in het centrumgebied gelegen panden, achteraf is gelegen. Voorts heeft de raad erop gewezen dat in het plangebied op meer plaatsen sprake is van een specifieke of unieke bestemming en dat het perceel [locatie 1] niet het enige perceel is binnen de bestemming "Gemengd" waaraan een andere bestemming is toegekend. Het vorenstaande in aanmerking genomen, ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellant] genoemde situatie niet overeenkomt met de thans aan de orde zijnde situatie.

4.4. Ten aanzien van het betoog dat aan het perceel [locatie 1] in het voorontwerpbestemmingsplan en in het ontwerpbestemmingsplan geheel, onderscheidenlijk gedeeltelijk, de bestemming "Gemengd" was toegekend, wordt overwogen dat de raad zich, onder verwijzing naar de Nota van heroverweging -2 tevens Nota van Wijziging -4 Bestemmingsplan Monnickendam Binnen de Vesting 2013, in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat in zoverre sprake was van een onjuistheid die tot een ander standpunt op dit onderdeel heeft geleid.

Voor zover [appellant] heeft opgemerkt dat de wethouder zou hebben gezegd dat [appellant] gelijk heeft dat hij de bestemming "Gemengd" voor het perceel [locatie 1] wenst in plaats van de bestemming "Detailhandel", wordt overwogen dat, mocht deze opmerking al kunnen worden opgevat als een toezegging van de wethouder, in het algemeen geen rechten kunnen worden ontleend aan toezeggingen die zijn gedaan door niet ter zake

beslissingsbevoegden. De bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan berust niet bij een wethouder, maar bij de raad. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de toezegging van de wethouder, wat hier verder ook van zij, aan de raad kan worden toegerekend.

In aanmerking genomen de uitgangspunten in de Discussienota alsmede het feit dat de bestemming "Bebouwing met winkels" op grond van het vorige plan aan het perceel was toegekend, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid de bestemming "Detailhandel" aan het perceel [locatie 1] kunnen toekennen.

Ten aanzien van het betoog van [appellant] dat aan een deel van zijn perceel gelegen aan het [locatie 2] de bestemming "Detailhandel" is toegekend, wordt overwogen dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat aan de desbetreffende gronden de met de bestemming "Bebouwing met winkels" die op grond van het vorige plan aan de gronden was toegekend, vergelijkbare bestemming "Detailhandel" is toegekend.

5. Voor zover [appellant] betoogt dat het toekennen van de bestemming "Gemengd" aan de gehele kern van de binnenstad onvoldoende is onderzocht en onderbouwd, wordt overwogen dat de raad zich in dit verband in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat van een omvorming van de kern van de binnenstad geen sprake is. In het bestemmingsplan "Binnenstad 1976" was aan een groot deel van de panden reeds een gemengde bestemming toegekend. Voorts heeft de raad toegelicht dat de Discussienota zijn uitwerking heeft gekregen in het bestemmingsplan, waarbij een deel van het plangebied is aangemerkt als verblijfsgebied met detailhandel. Een deel van dat verblijfsgebied is het concentratiegebied voor horeca en alleen op dat concentratiegebied ziet de in artikel 8.6 van de planregels opgenomen wijzigingsbevoegdheid. Voor het oordeel dat sprake is van een onbegrensde regeling bestaat gelet op de in artikel 8.6 van de planregels opgenomen voorwaarden geen grond.

5.1. De stelling dat als gevolg van het plan sprake zou zijn van een ontwrichting van het voorzieningenniveau, is voorts niet met objectieve gegevens gestaafd, zodat [appellant] hierin evenmin kan worden gevolgd. Bovendien is in dit verband van belang dat ter zitting van de zijde van de raad onweersproken is toegelicht dat de bestemming "Gemengd" in het vorige plan aan het gehele centrum was toegekend, terwijl deze bestemming in het onderhavige plan is beperkt tot het gebied De Haven. Ten opzichte van het voorgaande plan is derhalve sprake van een aanzienlijke beperking van het aantal m² horeca en detailhandel.

5.2. Voor zover [appellant] vreest dat het plan tot waardevermindering van zijn percelen zal leiden, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn, dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan aan de belangen die met de realisering van het plan aan de orde zijn.

6. [appellant] voert voorts aan dat de maximaal toegestane verkoopvloeroppervlakte voor zijn perceel [locatie 1] in de planregels ten onrechte is beperkt tot 35 m². Hij wijst erop dat in het voorheen geldende bestemmingsplan "Binnenstad 1976" ten aanzien van winkels weliswaar eveneens een maximale maat van 35 m² was toegestaan, maar daar was geen beperking voor het aantal winkels opgenomen.

6.1. Ingevolge artikel 6, lid 6.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Detailhandel" aangewezen gronden bestemd voor gebouwen ten behoeve van detailhandel.

Ingevolge lid 6.3, aanhef en onder 2, wordt tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, in ieder geval gerekend het gebruik van de gronden en bouwwerken zodanig dat de verkoopvloeroppervlakte meer dan 35 m² bedraagt.

6.2. De raad heeft zich op het standpunt gesteld en ter zitting nader toegelicht dat ten opzichte van het bestemmingsplan "Binnenstad 1976" ten onrechte een beperkende regeling is opgenomen wat betreft het gebruik van de gronden waaraan de bestemming "Detailhandel" is toegekend. Artikel 6, lid 6.3, aanhef en onder 2, van de planregels moet volgens de raad worden gewijzigd in "het gebruik van de gronden en bouwwerken zodanig dat de verkoopvloeroppervlakte per winkel meer dan 35 m² bedraagt".

Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat dit onderdeel betreft niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

7. [appellant] voert voorts aan dat ten aanzien van het perceel [locatie 1] ten onrechte een maximale goothoogte van 2,5 m en een maximale nokhoogte van 5 m is vastgesteld. De maximale hoogtes houden een aanzienlijke beperking in ten opzichte van het voorheen geldende plan. De mogelijkheden voor passende bebouwing met kap zijn volgens [appellant] uitgesloten en er kan niet aan de bepalingen uit het Bouwbesluit worden voldaan.

Ten aanzien van het perceel [locatie 2] betoogt [appellant] dat ten onrechte de bestaande nok- en goothoogte zijn opgenomen. Uit historisch perspectief is een grotere hoogte wenselijk. Voorts heeft de burgemeester in 2010 volgens [appellant] toegezegd zich sterk te maken voor een met het perceel [locatie 3] vergelijkbare goot- en nokhoogte.

7.1. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat van een aanzienlijke beperking ten opzichte van het vorige bestemmingsplan "Binnenstad 1976" sprake is. Anders dan [appellant] stelt, was op grond van dat plan geen

sprake van vrije bouwhoogtes. Uit de planvoorschriften behorende bij het bestemmingsplan "Binnenstad 1976" volgt dat voor bouwwerken op dit perceel de bestaande verhoudingen gelden en dat binnen de gestelde marge nadere eisen kunnen worden gesteld aan de dakvorm, goothoogte en dakhelling. Niet is betwist dat in het onderhavige bestemmingsplan de bestaande hoogtes zijn opgenomen.

[appellant] heeft voorts niet onderbouwd aan welke specifieke bepalingen van het Bouwbesluit niet kan worden voldaan, zodat dat betoog reeds hierom niet kan slagen.

7.2. Voor het oordeel dat de voor het perceel [locatie 2] in het plan opgenomen maximaal toegestane goothoogte van 4,5 m en nokhoogte van 8,5 m in strijd zijn met een toezegging door de burgemeester, bestaat geen grond. In het algemeen kunnen geen rechten worden ontleend aan toezeggingen die zijn gedaan door niet ter zake beslissingsbevoegden. De bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan berust niet bij de burgemeester, maar bij de raad. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de toezegging van de burgemeester, wat hier verder ook van zij, aan de raad kan worden toegerekend.

7.3. Ten aanzien van het betoog dat, mede bezien vanuit historisch perspectief, aan het perceel [locatie 2] een met de aan het perceel [locatie 3] toegekende vergelijkbare goot- en nokhoogte moet worden toegekend, te weten 8,5 m onderscheidenlijk 12,5 m, wordt overwogen dat de raad zich bij het toekennen van de maximaal toegestane goot- en nokhoogte voor het perceel [locatie 2] in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het onderhavige plan overwegend consoliderend van aard is, zodat uitgangspunt is dat rechten uit het vorige bestemmingsplan zoveel mogelijk worden overgenomen en dat hiervan alleen wordt afgeweken als het gaat om geldend beleid of indien sprake is van een verleende vergunning. Van concrete plannen van [appellant] tot verhoging van de bebouwing is voorts niet gebleken, zodat de raad in redelijkheid de bestaande maten in het onderhavige bestemmingsplan heeft kunnen opnemen.

8. Voorts voert [appellant] aan dat de percelen [locatie 2] en [locatie 4] ten onrechte in één bouwvlak zijn opgenomen. Hierdoor worden de mogelijkheden voor een hoofdgebouw en erfbebouwing volgens hem beperkt.

8.1. Ingevolge artikel 1, lid 22, van de planregels wordt onder bouwperceel een aaneengesloten stuk grond verstaan, waarop ingevolge de regels een zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten.

Ingevolge lid 44 wordt onder een hoofdgebouw verstaan een gebouw dat, gelet op de bestemming, zowel ruimtelijk als functioneel als het belangrijkste bouwwerk op een bouwperceel kan worden aangemerkt.

Ingevolge lid 24 wordt onder bouwvlak een geometrisch bepaald vlak verstaan, waarmee gronden zijn aangeduid waar ingevolge de regels bepaalde gebouwen en andere bouwwerken zijn toegelaten.

8.2. Blijkens de verbeelding is tussen de percelen [locatie 2] en [locatie 4] geen scheidingsstreep opgenomen, zodat sprake is van één bouwvlak.

Nu de percelen [locatie 2] en [locatie 4] twee afzonderlijke kadastrale percelen betreffen, is sprake van twee bouwpercelen. Gelet op artikel 1, lid 44, van de planregels, is op ieder afzonderlijk bouwperceel een hoofdgebouw toegestaan. Het vorenstaande in aanmerking genomen, heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat in de onderhavige situatie op het bouwvlak op de percelen [locatie 2] en [locatie 4] meer dan één hoofdgebouw is toegestaan. Hoofdgebouwen moeten binnen het bouwvlak worden gebouwd en de in de bestemming toegelaten hoeveelheid bijbehorende bouwwerken geldt per hoofdgebouw.

9. [appellant] kan zich voorts niet verenigen met de aan de gronden van de Kop van 't Prooyen toegekende wijzigingsbevoegdheid "wro-zone-wijzigingsgebied 2", zoals uitgewerkt in artikel 38 van de planregels. [appellant] voert hiertoe aan dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar de behoefte aan detailhandel en horeca op deze locatie. De huidige economische crisis is hierbij evenmin betrokken.

In dit verband blijkt volgens [appellant] uit de toelichting behorende bij het bestemmingsplan niet, zoals ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is vereist, dat de desbetreffende voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.

[appellant] wijst er voorts op dat het bestemmingsplan ingevolge artikel 6 van de Provinciale Verordening Structuurvisie (hierna: PRVS) moet aantonen dat het mogelijk maken van een grootschalige detailhandelsvestiging niet leidt tot een ernstige verstoring of duurzame ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuur. Een dergelijke toelichting ontbreekt echter in het onderhavige plan. Bovendien is het initiatief volgens [appellant] ten onrechte niet afgestemd met de Regionale Adviescommissie Detailhandel. Een grote supermarkt op de locatie de Kop van 't Prooyen trekt de consument volgens [appellant] weg uit het centrum van Monnickendam. Ruimte voor toevoeging van winkelruimte is er volgens [appellant] niet in Monnickendam.

De locatie leent zich ten slotte niet voor grote verkeersstromen als gevolg van extra winkel- of horecaruimte en een grote hoeveelheid woningen, aldus [appellant].

9.1. Ingevolge artikel 38, lid 38.1, van de planregels, kan het college van burgemeester en wethouders, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de cultuurhistorische en ruimtelijke waarden van het beschermd stadsgezicht, het straat- en bebouwingsbeeld, de woonsituatie en de milieusituatie, het plan wijzigen in die zin dat de bestemmingen 'Bedrijf', 'Gemengd' en/of 'Verkeer - Verblijf' alsmede de ter plaatse in deze

bestemmingen aangeduide aanduidingen worden gewijzigd ten behoeve van detailhandel, dienstverlening, horeca en woningen.

Ingevolge lid 38.2 wordt de in lid 38.1 genoemde wijzigingsbevoegdheid uitsluitend toegepast met in achtneming van de volgende regels:

- a. de wijzigingsbevoegdheid wordt uitsluitend toegepast ter plaatse van de aanduiding "wro-zone-wijzigingsgebied 2";
- b. de bouwhoogte van de gebouwen bedraagt ten hoogste 14 m;
- c. de wijzigingsbevoegdheid wordt slechts toegepast indien:
 1. vooraf een stedenbouwkundig programma van eisen is vastgesteld;
 2. in voldoende mate wordt voorzien in parkeergelegenheid.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de PVRS, kan een bestemmingsplan -met inachtneming van het bepaalde in artikel 15 - voorzien in grootschalige (perifere) detailhandelsvestigingen:

- a. op een locatie gelegen in of aansluitend op bestaande binnensteden en winkelcentra indien dit aantoonbaar niet leidt tot ernstige verstoring en/of duurzame ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuur;
- b. als in de binnensteden en/of wijkwinkelcentra aantoonbaar geen ruimte gevonden kan worden en;
- c. als aantoonbaar sprake is van thematische binding aan een bestaande perifere locatie.

Ingevolge het tweede lid geeft de toelichting bij het bestemmingsplan dat nieuw toe te voegen grootschalige (perifere) detailhandel mogelijk maakt aan in hoeverre regionale afstemming heeft plaatsgehad binnen de regionale adviescommissie en maakt melding van het advies van deze commissie.

Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaande stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, wordt verstaan onder stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

9.2. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het beroep, voor zover gericht tegen artikel 38 van de planregels, in zoverre niet-ontvankelijk moet worden verklaard, omdat [appellant] in zoverre geen rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang heeft. De raad heeft erop gewezen dat de dichtstbijgelegen gronden in eigendom van [appellant] zich bevinden op een afstand van ongeveer 80 m van de gronden waaraan de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 2" is toegekend en dat [appellant] vanaf deze gronden vanwege de tussenliggende bebouwing geen zicht heeft op de gronden waaraan deze aanduiding is toegekend.

9.3. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

9.4. Gezien de afstand van ongeveer 80 m tussen de dichtstbijgelegen gronden in eigendom van [appellant] en de gronden waaraan de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 2" is toegekend en nu op gronden met deze aanduiding een bouwhoogte van 14 m is toegestaan, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het belang van [appellant] in zoverre niet rechtstreeks bij het besluit is betrokken.

9.5. Voor zover de raad zich ter zitting op het standpunt heeft gesteld dat [appellant] de beroepsgrond dat geen onderzoek is verricht naar de actuele regionale behoefte aan detailhandel en horeca en dat hieraan in de plantoelichting, in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, geen aandacht is besteed, in strijd met de goede procesorde eerst in het nadere stuk van 27 oktober 2013 naar voren heeft gebracht, wordt overwogen dat van strijd met de goede procesorde geen sprake is. Deze beroepsgrond van [appellant] betreft een nadere onderbouwing van het eerder door hem ingenomen standpunt dat ten aanzien van de locatie de Kop van 't Prooyen ten onrechte geen onderzoek is verricht naar de behoefte aan detailhandel en horeca. Behoudens in geschillen waar de wet anders bepaalt, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, indien die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden worden ingediend, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde

zich daartegen verzet, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer. Mede gelet op de tijd gelegen tussen het stuk van 27 oktober 2013 en de behandeling ter zitting is naar het oordeel van de Afdeling geen sprake van strijd met een goede procesorde.

9.6. Het plan biedt geen directe grondslag voor een stedelijke ontwikkeling, maar bevat een wijzigingsbevoegdheid op grond waarvan een stedelijke ontwikkeling mogelijk kan worden gemaakt. Indien het college van burgemeester en wethouders overgaat tot het vaststellen van een wijzigingsplan voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro, zal bij de vaststelling van dit wijzigingsplan moeten worden voldaan aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Naar het oordeel van de Afdeling houdt opname van een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan echter in dat de daarmee mogelijk te maken ontwikkelingen in beginsel in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moeten worden geacht. Dit betekent dat de raad reeds bij het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid inzicht zal moeten geven in de vraag of binnen de planperiode met een regionale behoefte aan de mogelijk te maken ontwikkelingen rekening moet worden gehouden en of deze ontwikkelingen in het licht van de overige in artikel 3.1.6, tweede lid, geformuleerde voorwaarden binnen het plangebied zullen kunnen worden gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor de vraag of kan worden voldaan aan de voorwaarden die artikel 6 van de PRVS stelt aan het mogelijk maken van grootschalige detailhandel en de vraag welke gevolgen de met de wijzigingsbevoegdheid mogelijk te maken ontwikkelingen kunnen hebben voor de verkeersstromen. De raad zal daarbij na moeten gaan of de realisering van de verschillende ontwikkelingen die de wijzigingsbevoegdheid mogelijk maakt, past binnen de kaders van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en artikel 6 van de PRVS. Niet kan worden volstaan met een beoordeling van alleen de beoogde mix van detailhandel, dienstverlening, horeca en woningen.

9.7. De raad heeft onweersproken toegelicht dat uit een distributieplanologisch onderzoek is gebleken dat de detailhandelsomzet in Monnickendam sterk achterblijft bij de mogelijke omzet voor een kern als Monnickendam, zodat er ruimte is om de omzet en het aantal m² winkelruimte te vergroten. Ook een supermarkt behoort hierbij tot de mogelijkheden. Voor het oordeel dat in het geheel geen onderzoek is verricht bestaat gelet hierop geen grond. De stedelijke ontwikkelingen die met de wijzigingsbevoegdheid mogelijk worden gemaakt, behelst echter meer dan alleen detailhandel, maar ook dienstverlening, horeca en woningen. Van onderzoek naar de regionale behoefte daarvan is niet gebleken, zodat geen inzicht bestaat in de vraag of binnen de planperiode met een regionale behoefte aan de mogelijk te maken ontwikkelingen rekening moet worden gehouden en of deze ontwikkelingen in het licht van de overige in artikel 3.1.6, tweede lid, geformuleerde voorwaarden binnen het plangebied zullen kunnen worden gerealiseerd.

9.8. De Afdeling stelt voorts vast dat de PRVS ten tijde van de vaststelling van het plan in werking was zodat deze, gelet op artikel 4.1, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening, door de raad bij de vaststelling van het plan in acht moest worden genomen. De raad heeft bij het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid echter geen inzicht gegeven in de vraag of kan worden voldaan aan de voorwaarden die artikel 6 van de PRVS stelt aan het mogelijk maken van grootschalige detailhandelsvestigingen, terwijl de wijzigingsbevoegdheid vestiging van een grootschalige detailhandelsvestiging niet uitsluit.

9.9. Voorts heeft de raad ten onrechte geen inzicht gegeven in de omvang en afwikkeling van de verkeersstromen die bij de door de wijzigingsbevoegdheid mogelijk gemaakte ontwikkelingen kunnen ontstaan.

9.10. Gelet op hetgeen is overwogen in 9.6 tot en met 9.9 is het bestreden besluit wat betreft de gronden voor de Kop van 't Prooyen waaraan de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 2" is toegekend niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

10. [appellant] kan zich voorts niet verenigen met het bouwvlak dat is toegekend aan het op het perceel [locatie 3] gevestigde museum. Volgens [appellant] is ten onrechte grensoverschrijdend op zijn perceel [locatie 2] gebouwd en is met het onderhavige plan beoogd het museum te legaliseren.

10.1. Deze beroepsgrond is eerst bij brief van 10 juli 2013 aangevoerd. Ingevolge artikel 6:8, vierde lid, van de Awb vangt de termijn voor het indienen van een beroepschrift tegen een besluit dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 aan met ingang van de dag na die waarop het besluit overeenkomstig artikel 3:44, eerste lid, onderdeel a, ter inzage is gelegd. Het bestreden besluit is op 24 mei 2013 ter inzage gelegd, zodat de beroepstermijn is aangevangen op 25 mei 2013. De laatste dag van de beroepstermijn was 5 juli 2013. De brief van [appellant] van 10 juli 2013 is derhalve na het verstrijken van de beroepstermijn, per fax, bij de Afdeling ingekomen. [appellant] heeft daarmee beoogd de omvang van het geschil uit te breiden door na afloop van de beroepstermijn ook nog het planonderdeel met betrekking tot het bouwvlak op het perceel [locatie 3] aan te vechten. Binnen de beroepstermijn of, als een nadere termijn voor het aanvullen van de gronden is gegeven, uiterlijk binnen die termijn, dient vast te staan tegen welke planonderdelen de beroepsgronden zijn gericht. Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting, dat ook ten grondslag ligt aan artikel 6:13 van de Awb, alsmede de rechtszekerheid van de andere partij, kan niet worden aanvaard dat de omvang van het geschil na afloop van die termijn wordt uitgebreid. Hetgeen alsnog met betrekking tot dit planonderdeel naar voren is gebracht, moet daarom in deze procedure buiten beschouwing worden gelaten.

11. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen binnen twintig weken het onder in 6.2 genoemde gebrek in het bestreden besluit te herstellen.

11.1. De raad dient daartoe artikel 6, lid 6.3, aanhef en onder 2, van de planregels te wijzigen door na het woord "verkoopvloeroppervlakte" de woorden "per winkel" toe te voegen.

11.2. Voorts dient de raad op dezelfde voet binnen twintig weken de in 9.6 tot en met 9.9 genoemde gebreken in het bestreden besluit te herstellen. Met inachtneming van hetgeen daar is overwogen, dient de raad daartoe inzicht te geven:

- in de vraag of binnen de planperiode met een regionale behoefte aan de met de wijzigingsbevoegdheid mogelijk te maken ontwikkelingen rekening moet worden gehouden en of deze ontwikkelingen in het licht van de overige in artikel 3.1.6, tweede lid, geformuleerde voorwaarden binnen het plangebied zullen kunnen worden gerealiseerd;

- in de vraag of kan worden voldaan aan de voorwaarden die artikel 6 van de PRVS stelt aan het mogelijk maken van grootschalige detailhandelsvestigingen;

- in de omvang en afwikkeling van de verkeersstromen die bij realisering van de met de wijzigingsbevoegdheid mogelijk te maken ontwikkelingen kunnen ontstaan.

Zo nodig dient de raad het besluit, zonder dat daarbij toepassing behoeft te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb, te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling.

12. In de einduitspraak zal worden beslist over de beroepsgrond met betrekking tot de financiële uitvoerbaarheid van de wijzigingsbevoegdheid voor de Kop van 't Prooyen en over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Waterland op om binnen twintig weken na de verzending van deze uitspraak:

1. met inachtneming van overweging 11.2 het in overweging 6.2 geconstateerde gebrek te herstellen;

2. met inachtneming van overweging 11.2 de in overweging 9.6 tot en met 9.9 geconstateerde gebreken te herstellen;

3. de Afdeling de uitkomst mede te delen en het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. B.C. Bošnjaković, ambtenaar van staat.

w.g. Hagen w.g. Bošnjaković
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 februari 2014

490.