

**AANTEKENEN**

Raad van de gemeente Landsmeer  
Postbus 1  
1120 AA LANDSMEER

Datum  
17 juli 2019

Ons nummer  
201804469/1/R1

Uw kenmerk

Inlichtingen  
P.B. Awkar  
070-4264884

Onderwerp  
Landsmeer  
Bp. Noordeinde 13 te Landsmeer

Procedure  
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In de bovenvermelde procedure is een uitspraak gedaan. Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

De behandeling van de zaak is daarmee nog niet beëindigd. In de uitspraak kunt u lezen welke opdracht de Afdeling heeft verstrekt.

De verdere behandeling zal worden voortgezet onder het zaaknummer: 201804469/3.

Voor zover de opdracht met zich brengt dat er een nieuw IMRO-bestand geupload moet worden, kunt u gebruik maken van de gebruikersnaam en het wachtwoord dat u eerder hebt ontvangen.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,  
de griffier

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

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

A.M.J. Schreuder-Kroon en J.P. Schreuder, wonend te Landsmeer (hierna  
gezamenlijk en in enkelvoud: Schreuder),  
appellanten,

en

de raad van de gemeente Landsmeer,  
verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 15 maart 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Noordeinde 13" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Schreuder beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 mei 2019, waar J.P. Schreuder, bijgestaan door mr. H.S. Kleemans, advocaat te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door B. Visser en mr. C.A.M. Veerman, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting B. Mastenbroek en K. Hanf gehoord.

### Overwegingen

#### Inleiding

1. Het plan voorziet, op initiatief van de ontwikkelaars Mastenbroek en Hanf, op het perceel Noordeinde 13 in de realisatie van een woning en een bed & breakfast, in combinatie met een fluisterboot- en kanoverhuur. Op het perceel, waaraan in het voorheen geldende plan de bestemming "Agrarisch" en "Agrarisch met waarden" was toegekend, staan momenteel een woning en enkele loodsen van het op deze locatie voorheen gevestigde agrarische bedrijf. Het plan leidt ertoe dat de oude bedrijfsbebouwing zal worden gesloopt en het recreatieve aanbod in Landsmeer zal worden versterkt, wat effecten zal hebben op de inrichting en ruimtelijke uitstraling van het gebied.

Schreuder, omwonende, kan zich niet met het plan verenigen. Hij vreest onder meer voor een aantasting van zijn woon- en leefklimaat.

#### Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

#### Ingetrokken beroepsgronden

3. Ter zitting heeft Schreuder de beroepsgronden over de Welstandsnota Landsmeer 2012, de vormvrije m.e.r.-beoordeling en de activiteit "stedelijk ontwikkelingsproject" zoals bedoeld in categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage behorend bij het Besluit milieueffectrapportage en de financiële uitvoerbaarheid van het plan, ingetrokken.

Beleid over bed & breakfast

4. Schreuder voert aan dat het plan is vastgesteld in strijd met het beleid "Bed & Breakfast 2011" van de gemeente Landsmeer, waaruit volgt dat een bed & breakfast ondergeschikt moet zijn aan de woonfunctie en maximaal 50 m<sup>2</sup> groot mag zijn. Het plan dat voorziet in een bed & breakfast met een oppervlakte van 180 m<sup>2</sup>, voldoet hier volgens Schreuder niet aan. Anders dan de raad stelt is er volgens Schreuder geen sprake van een enigszins afwijkende oppervlakte, nu de bed & breakfast 130 m<sup>2</sup> groter mag zijn dan de 50 m<sup>2</sup> die is toegestaan op grond van het beleid. De raad heeft volgens Schreuder ten onrechte niet onderbouwd waarom van het beleid kan worden afgeweken.

4.1. Aan de gronden van het perceel Noordeinde 13 zijn de bestemming "Wonen - 3", een bouwvlak met de functieaanduiding "bed & breakfast" en de maatvoering "maximum oppervlakte (m<sup>2</sup>) = 180", een bouwvlak met de bouwaanduiding "bijgebouwen" en een bouwvlak met de maatvoering "maximum oppervlakte (m<sup>2</sup>) = 234" toegekend.

In de planregels is onder meer het volgende bepaald:

"Artikel 6 Wonen - 3

6.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Wonen - 3' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wonen in de vorm van grondgebonden woningen, al dan niet in combinatie met aan-huis-verbonden beroepen of bedrijven;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'bed & breakfast' uitsluitend een bed & breakfast;

[...]

6.2 bouwregels

- a. Voor het bouwen van hoofdgebouwen gelden de volgende regels:

[...]

5. De maximale oppervlakte van een hoofdgebouw bedraagt maximaal de ter plaatse van de aanduiding 'maximum oppervlakte (m<sup>2</sup>)' aangegeven oppervlakte.

[...]."

4.2. Het beleid "Bed & Breakfast 2011", vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders, gaat over nieuwe bed & breakfasts bij woningen en beoogt inzicht te geven in hoe hiermee wordt omgegaan om willekeur te voorkomen en duidelijkheid te geven aan burgers. Volgens het beleid wordt, door bed & breakfasts te toetsen aan de voorwaarden die gelden voor bedrijven aan huis, geregeld dat deze logiesfunctie ruimtelijk aanvaardbaar wordt ingepast in de omgeving. Een aanvraag voor een bed & breakfast wordt volgens het beleid getoetst aan de regeling voor bedrijven aan huis indien een dergelijke regeling in het bestemmingsplan is opgenomen. Indien een dergelijke regeling ontbreekt wordt een aanvraag getoetst aan de in het beleid genoemde voorwaarden, waaronder de voorwaarden dat een bed & breakfast ondergeschikt moet zijn aan de woonfunctie en niet groter mag zijn dan 50 m<sup>2</sup>.

4.3. De raad heeft ter zitting toegelicht dat hij het (college)beleid "Bed & Breakfast 2011" normaal gesproken toepast in bestemmingsplannen en uitgaat van de voorwaarden dat een bed & breakfast niet groter mag zijn dan 50 m<sup>2</sup> en ondergeschikt moet zijn aan de woonfunctie. In dit geval heeft de raad ervoor gekozen om maatwerk te leveren en af te wijken van het beleid en de daarin opgenomen voorwaarden. De raad onderbouwt deze afwijking onder meer met de stelling dat het voorheen geldende plan door middel van een wijzigingsbevoegdheid al voorzag in verblijfsrecreatieve voorzieningen zoals een kleinschalig kampeerterrein met maximaal 15 kampeermiddelen. De raad stelt dat deze wijzigingsbevoegdheid, het verdwijnen van de agrarische functie en de sloop van de agrarische bedrijfsbebouwing bijzondere omstandigheden zijn waardoor van het beleid wordt afgeweken. Het realiseren van een enkele woonbestemming is volgens de raad, gelet op de kosten voor de sloop en sanering, financieel niet haalbaar en een bed & breakfast is wenselijk zodat Landsmeer en het natuur- en recreatiegebied in de regio voor toeristen toegankelijker wordt gemaakt.

Gelet op de toelichting van de raad is de Afdeling van oordeel dat de raad in dit geval gemotiveerd heeft afgeweken van het beleid "Bed en Breakfast 2011". Het betoog van Schreuder geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad dit niet in redelijkheid heeft kunnen doen.

Het betoog faalt.

#### Behoefte

5. Schreuder voert aan dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), omdat het plan voorziet in een terrein met een ruimtebeslag en gebouwen van meer dan 500 m<sup>2</sup> en aldus sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Ook indien geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is het plan volgens Schreuder in strijd met artikel 3.1.6, eerste lid, van het Bro, omdat de toelichting geen verantwoording bevat van de in het plan gemaakte keuze voor de bestemmingen en uit de toelichting niet blijkt of beoordeeld is of de in het plan voorziene bestemmingen passende bestemmingen zijn. Daarnaast is het plan volgens Schreuder vastgesteld in strijd met artikel 5a van de Provinciale ruimtelijke verordening Noord-Holland 2017 (hierna: PRV), omdat niet is onderzocht en gemotiveerd of de ontwikkeling in overeenstemming is met de binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken.

5.1. Artikel 1.1.1 van het Bro luidt:

"In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:  
[...]

i. stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen."

Artikel 3.1.6 luidt:

"1. Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

a. een verantwoording van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen;

[...]

d. de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek;

[...]

f. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.

2. De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. [...]."

Artikel 5a van de PRV luidt:

"1. Een bestemmingsplan kan uitsluitend voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als deze ontwikkeling in overeenstemming is met de binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken.

2. Gedeputeerde staten stellen nadere regels aan de afspraken bedoeld in het eerste lid."

5.2. De raad stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, omdat het planologisch ruimtebeslag van de bebouwde omgeving niet toeneemt en geen sprake is van een substantiële functiewijziging. De raad wijst verder op de wijzigingsbevoegdheid uit het voorheen geldende plan waarmee het college de bestemming kon wijzigingen in "Wonen – 3" ten behoeve van één nieuwe vrijstaande woning met nevenactiviteiten.

5.3. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 28 juni 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1724) dient een in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling voldoende substantieel te zijn om als stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt.

Wanneer een bestemmingsplan voorziet in een terrein met een ruimtebeslag van meer dan 500 m<sup>2</sup> of in een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte groter dan 500 m<sup>2</sup>, dient deze ontwikkeling in beginsel als een stedelijke ontwikkeling te worden aangemerkt.

Het bestemmingsplan voorziet in meerdere voorzieningen op één perceel, namelijk één woning van maximaal 234 m<sup>2</sup>, een bed & breakfast van maximaal 180 m<sup>2</sup> en een boot- en kanoverhuur uitsluitend binnen een bouwvlak met een oppervlak van ongeveer 320 m<sup>2</sup>. Omdat het plan voorziet in de ontwikkeling van een terrein met een ruimtebeslag en gebouwen van meer dan 500 m<sup>2</sup>, is de ontwikkeling voldoende substantieel om te worden aangemerkt als stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro.

5.4. Voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is van belang dat aan het perceel in het voorheen geldende plan "Bestemmingsplan Het Lint 2015", vastgesteld op 10 december 2015, de bestemming "Agrarisch" en de bestemming "Agrarisch met waarden" was toegekend. Deze bestemmingen voorzagen niet bij recht in een stedelijke ontwikkeling. Weliswaar voorziet het plan in een afname van de bebouwingsmogelijkheden ten opzichte van het voorheen

geldende plan, maar nu dit plan ter plaatse, gelet op het voorheen geldende plan, voor het eerst bij recht een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro mogelijk maakt, is naar het oordeel van de Afdeling sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De verwijzing van de raad naar de wijzigingsbevoegdheid uit het voorheen geldende plan waarmee het college de bestemming "Agrarisch" kon wijzigingen in de bestemming "Wonen – 3" ten behoeve van één vrijstaande woning met nevenfuncties, maakt het voorgaande niet anders. Ook als het college op basis van een wijzigingsbevoegdheid een wijzigingsplan vaststelt dat voorziet in een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro, moet het college artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in acht nemen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, onder 7.7). Het plan had aldus moeten worden getoetst aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, hetgeen de raad heeft nagelaten.

Omdat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling had de raad artikel 5a van de PRV in acht moeten nemen. De raad had moeten toetsen of de ontwikkeling in overeenstemming is met de binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken. Dit heeft de raad eveneens nagelaten.

Gelet op het voorgaande is het plan vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en artikel 5a van de PRV.

Het betoog slaagt.

#### Regiovisie Waterland 2040

6. Schreuder voert aan dat het plan in strijd is met de Regiovisie Waterland 2040, omdat daaruit volgt dat investeren in het behoud van het agrarisch cultuurlandschap één van de belangrijkste speerpunten is en door de agrarische bestemming te wijzigen in een woonbestemming niet aan dit speerpunt wordt voldaan.

6.1. De raad heeft toegelicht dat het agrarisch bedrijf al jaren geleden is gestopt en dat de oude bebouwing alleen nog maar wordt gebruikt ten behoeve van opslag. Om het perceel weer te kunnen benutten en omdat dit het laatste perceel in het lint is met een agrarische bestemming heeft de raad beoordeeld of een andere invulling van het perceel mogelijk is. Volgens de raad is de bouw van een nieuwe woning ter vervanging van de oude agrarische bebouwing, die niet langer voor agrarische doeleinden wordt gebruikt, niet strijdig met het regionale beleid.

6.2. In de Regiovisie hebben zeven Waterlandse gemeenten, waaronder de gemeente Landsmeer, hun koers bepaald voor het ruimtelijk beleid op lange termijn. Het centrale motto van de visie is "Vitaal met Karakter". In de visie staat behoud en zo mogelijk versterking van het kenmerkende authentieke karakter van de regio voorop, maar wel met de noodzakelijke sociaaleconomische en infrastructurele impulsen om de kernen vitaal te houden en de regio binnen de Metropoolregio Amsterdam bereikbaar te maken. Weliswaar volgt uit de Regiovisie Waterland 2040 dat investeren in het behoud van het agrarisch cultuurlandschap één van de belangrijkste speerpunten is, maar de Afdeling is van oordeel dat de bestemmingswijziging van een perceel, dat het laatste perceel is in een lint met een agrarische

bestemming, dat al jaren niet meer gebruikt wordt als agrarisch bedrijf, niet in strijd is met dit speerpunt uit de Regiovisie Waterland 2040.

Het betoog faalt.

### Planregels

7. Schreuder voert aan dat de planregels onvoldoende duidelijk zijn. Ingevolge artikel 6, lid 6.2, sub a, onder 4, van de planregels mogen maximaal vijf recreatie-eenheden worden gerealiseerd. Gelet op de definitie van een recreatie-eenheid kan worden gesteld dat er vijf bed & breakfasts mogen komen en is het onvoldoende duidelijk hoeveel kamers de bed & breakfast zal mogen hebben, aldus Schreuder.

Schreuder stelt daarnaast dat nu niet is vastgelegd wat de maximumoppervlakte van de boot- en kanoverhuur is, de gebruiksregel over de boot- en kanoverhuur onvoldoende duidelijk is.

Voorts stelt Schreuder dat in artikel 6, lid 6.5, van de planregels een afwijkingsbevoegdheid is opgenomen om de bed & breakfast te gebruiken als woning, terwijl een dergelijke onomkeerbare wijziging moet worden geregeld met een wijzigingsbevoegdheid.

7.1. Aan het bouwvlak met de functieaanduiding "bed & breakfast" en de maatvoering "maximum oppervlakte (m<sup>2</sup>) = 180, is ook de maatvoering "maximum aantal recreatie-eenheden = 5" toegekend.

7.2. In de planregels is onder meer het volgende bepaald:

"Artikel 1 Begrippen

In deze regels wordt verstaan onder:

[...]

34. recreatie-eenheid:

een bed & breakfast in de vorm van een kleinschalige overnachtingsaccommodatie gericht op het bieden van de mogelijkheid tot een toeristisch en veelal kortdurend verblijf met het serveren van ontbijt;

[...]

Artikel 6 Wonen – 3

6.1 bestemmingsomschrijving

De voor 'Wonen – 3' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

c. de verhuur van kano's en fluisterboten uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'bijgebouwen'.

[...]

6.2 bouwregels

a. Voor het bouwen van hoofdgebouwen gelden de volgende regels:

[...]

4. het aantal recreatie-eenheden mag niet meer bedragen dan het aangegeven aantal ter plaatse van de aanduiding 'maximum aantal recreatie-eenheden';

[...]

6.5 afwijken van de gebruiksregels

Het bevoegd gezag kan, mits geen onevenredige aantasting plaatsvindt van:

[...]

bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 6.4 onder b in

die zin dat het hoofdgebouw ter plaatse van de aanduiding 'bed & breakfast' gebruikt mag worden voor zelfstandige bewoning, met dien verstande dat:

- a. door de aanvrager is aangetoond dat de bedrijfsactiviteiten ten behoeve van de bed & breakfast volledig zijn beëindigd;
- b. de bedrijfsactiviteiten ten behoeve van de bed & breakfast na gebruikmaking van deze afwijkingsbevoegdheid niet op een later moment worden hervat;

[...]."

7.3. Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro, kan bij bestemmingsplan worden bepaald dat bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels. Een afwijkingsbevoegdheid mag worden gebruikt om op ondergeschikte onderdelen af te wijken van het plan. Een afwijkingsbevoegdheid mag in beginsel niet zo ver gaan dat de afwijking neerkomt op een verandering van de bestemming. Nu de afwijkingsbevoegdheid uit artikel 6, lid 6.5, van de planregels slechts gaat over de planregels die gelden voor het bouwvlak met de aanduiding "bed & breakfast", en nu de afwijkingsbevoegdheid niet zo ver gaat dat de afwijking neerkomt op een verandering van de bestemming "Wonen - 3" die op de verbeelding aan de gronden is toegekend, ziet de Afdeling in het betoog van Schreuder geen aanleiding voor het oordeel dat de afwijkingsbevoegdheid niet in overeenstemming is met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro. Daarbij is van belang dat wonen ook valt onder het gebruik dat ingevolge de doeleindenomschrijving van de bestemming "Wonen - 3" is toegestaan, waardoor de bestemming "Wonen - 3" ook na toepassing van de afwijkingsbevoegdheid nog steeds realiseerbaar is.

Het betoog faalt in zoverre.

7.4. Over artikel 6, lid 6.2, sub a, onder 4, van de planregels heeft de raad toegelicht dat op het perceel een bed & breakfast met maximaal vijf "suites" is toegestaan en niet vijf bed & breakfasts met elk meerdere "suites". Mede gelet op de maximumoppervlakte van de bed & breakfast brengt een redelijke uitleg van de planregels met zich dat ter plaatse van de functieaanduiding "bed & breakfast", zoals de raad stelt, een bed & breakfast met maximaal 5 "suites" is toegestaan. Dit volgt naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk uit artikel 1, lid 34, van de planregels, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 6.2, sub a, onder 4, van de planregels.

Het betoog faalt in zoverre.

7.5. Uit de plantoelichting volgt dat op het perceel zeer kleinschalig fluisterboten en kano's zullen worden verhuurd. Het zal volgens de plantoelichting gaan om ongeveer 10 fluisterboten en/of kano's. Weliswaar is in de planregels niet vastgelegd hoeveel boten maximaal mogen worden verhuurd, maar nu de verhuur van fluisterboten en kano's ingevolge artikel 6, lid 6.1, sub c, van de planregels alleen mag plaatsvinden ter plaatse van de aanduiding "bijgebouwen" en deze aanduiding uitsluitend is gelegen op het middelste bouwvlak, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de omvang van de

fluisterboot en kanoverhuur, gelet op het beperkte oppervlak van het bouwvlak, voldoende beperkt is. Uit het plan volgt naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk dat het gaat om de kleinschalige verhuur van fluisterboten en kano's.

Het betoog faalt in zoverre.

#### Verkeer en parkeren

8. Schreuder voert aan dat het plan zal leiden tot een onaanvaardbare verhoging van het aantal verkeersbewegingen en parkeerplaatsen. Schreuder stelt dat de boot- en kanoverhuur en de bed & breakfast zonder motivering zijn getoetst aan de CROW-kencijfers voor een jachthaven respectievelijk een driesterrenhotel. Volgens Schreuder is een jachthaven niet vergelijkbaar met een boot- en kanoverhuur, alleen al omdat bezoekers van een jachthaven vaak met de fiets of lopend komen, omdat ze uit de buurt komen en boten in een jachthaven vaak voor een langere periode gebruiken.

Over het parkeren stelt Schreuder dat niet duidelijk is of de parkeerplaatsen op eigen terrein kunnen worden gerealiseerd en de raad bij het berekenen van het benodigde aantal parkeerplaatsen ten onrechte en zonder verklaring voor de boot- en kanoverhuur gerekend heeft met de minimumnorm – terwijl niet duidelijk is hoeveel fluisterboten en kano's er precies zullen worden verhuurd – en voor de bed- en breakfast met de maximumnorm. Schreuder stelt verder dat niet op de juiste wijze in het plan is geborgd dat in voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien nu wordt verwezen naar gemeentelijk beleid dat inmiddels is vervangen door de "Mobiliteitsvisie Landsmeer" die geen parkeernormen bevat.

Over het verkeer stelt Schreuder dat de verkeersbewegingen, indien gebruik wordt gemaakt van de door de raad gehanteerde kengetallen, toe zullen nemen met 27 motorvoertuigbewegingen, wat aanzienlijk is omdat het Noordeinde geen drukke weg is en het agrarische bedrijf dat op het perceel gevestigd was al ongeveer tien jaar niet meer in gebruik is. Schreuder wijst er daarnaast op dat de raad in zijn berekening is uitgegaan van de verhuur van 10 fluisterboten en kano's terwijl niet duidelijk is hoeveel fluisterboten en kano's er precies zullen worden verhuurd.

8.1. In de planregels is het volgende bepaald:

"Artikel 15 overige regels

Parkeergelegenheid en laad- en losmogelijkheden

a. Bij de verlening van een omgevingsvergunning voor bouwen of een gebruiksverandering moet, indien de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft, ten behoeve van het parkeren of stallen van auto's, (motor)fietsen of andere voertuigen in voldoende mate ruimte zijn aangebracht in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het bijgebouw. Dit houdt in dat voldaan moet worden aan het "Gemeentelijk Verkeer- en Vervoerplan" van de gemeente Landsmeer of, indien het beleid gedurende de planperiode wijzigt, het beleidsdocument dat op het moment van de verlening van de omgevingsvergunning geldt.  
[...]."

8.2. De raad moet uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onderzoeken hoeveel parkeerplaatsen nodig zijn ten behoeve van de in het

plangebied toegestane functies en hoeveel verkeersbewegingen deze functies met zich brengen. De raad kan bij dit onderzoek gebruik maken van de CROW-kencijfers.

8.3. Uit de plantoelichting volgt dat de raad bij het berekenen van de verkeersgeneratie en het aantal benodigde parkeerplaatsen uit is gegaan van de publicatie "Kencijfers Parkeren en Verkeergeneratie publicatie 317" (hierna: CROW-publicatie). Voor een boot- en kanoverhuur en een bed & breakfast kent de CROW-publicatie geen specifieke kengetallen. De raad heeft voor de bed & breakfast aansluiting gezocht bij de kencijfers van een driesterrenhotel als een vergelijkbare verblijfsrecreatieve accommodatie, omdat de bezoekers van een bed & breakfast op zoek zijn naar een goede kwaliteit voor een acceptabele prijs en de Afdeling acht dit redelijk. Voor de fluisterboot- en kanoverhuur heeft de raad aansluiting gezocht bij een jachthaven als vergelijkbare voorziening waarvoor wel kencijfers zijn opgesteld. De raad heeft toegelicht dat bezoekers van een jachthaven, anders dan Schreuder veronderstelt, juist met de auto komen omdat onder meer een koelbox en dergelijke mee zal worden genomen voor een dagje op het water.

Het betoog van Schreuder biedt geen aanleiding voor het oordeel dat het standpunt van de raad dat een jachthaven wat betreft parkeren en verkeer een vergelijkbare voorziening is als een fluisterboot- en kanoverhuur, onredelijk is. Gelet op het vorenstaande heeft de raad bij de berekening van de verkeersgeneratie en de benodigde parkeerplaatsen voor de fluisterboot- en kanoverhuur en bed & breakfast op goede gronden gebruik kunnen maken van de kencijfers voor een jachthaven respectievelijk driesterrenhotel.

8.4. De parkeerkencijfers van het CROW kennen een bandbreedte, waardoor de mogelijkheid bestaat om maatwerk te leveren. Omdat een goede bezetting van de bed & breakfast wordt verwacht heeft de raad hiervoor de bovenzijde van de bandbreedte gehanteerd. Omdat een zeilboot of motorboot door meerdere personen wordt gebruikt, terwijl de kano's veelal éénzitters zijn en de fluisterboten ook maar een beperkte capaciteit hebben, heeft de raad voor een jachthaven de onderzijde van de bandbreedte aangehouden. Daarnaast heeft de raad toegelicht dat een deel van de verhuur van de fluisterboten en kano's gerelateerd zal zijn aan de gasten van de bed & breakfast, waardoor er een zekere dubbeltelling in het aantal parkeerplaatsen zit. Voor de vrijstaande koopwoning heeft de raad de onderzijde van de bandbreedte gehanteerd.

Gelet op de toelichting van de raad over de bezetting van de bed & breakfast, het verschil tussen de boten in een jachthaven en de kano's en fluisterboten en de zekere dubbeltelling in het aantal parkeerplaatsen, ziet de Afdeling in het betoog van Schreuder geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid het maximale parkeerkencijfer voor een driesterrenhotel, het minimale parkeerkencijfer voor een vrijstaande koopwoning en het minimale parkeerkencijfer voor een jachthaven heeft kunnen hanteren.

8.5. De raad is bij de berekening van de parkeerbehoefte uitgegaan van minimaal 5 parkeerplaatsen voor de kleinschalige verhuur van 10

fluisterboten en/of kano's, 1,9 parkeerplaats voor de woning en 5 parkeerplaatsen voor de 5 "suites" in de bed & breakfast. De raad heeft ter zitting toegelicht dat op het perceel kan worden voorzien in minimaal 12 parkeerplaatsen. De Afdeling overweegt dat de raad zich, gelet op het voorgaande, in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat op het perceel voorzien kan worden in voldoende parkeerplaatsen. Het betoog van Schreuder over het aantal kano's en fluisterboten maakt dit niet anders, nu gelet op hetgeen is overwogen onder 7.5 voldoende duidelijk uit het plan volgt dat sprake zal zijn van een kleinschalige fluisterboot- en kanoverhuur.

8.6. Uit artikel 15, sub a, van de planregels volgt dat bij de verlening van een omgevingsvergunning voor bouwen of een gebruiksverandering, indien de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft, ten behoeve van het parkeren in voldoende mate ruimte moet zijn aangebracht in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het bijgebouw. Dit houdt ingevolge het artikel in dat voldaan moet worden aan het "Gemeentelijk Verkeer- en Vervoerplan" van de gemeente Landsmeer of, indien het beleid gedurende de planperiode wijzigt, het beleidsdocument dat op het moment van de verlening van de omgevingsvergunning geldt. De raad heeft toegelicht dat het "Gemeentelijk Verkeer- en Vervoerplan" is vervangen door de Mobiliteitsvisie, waarvan het "uitvoeringsprogramma" onderdeel is. Het opstellen van een parkeernota maakt deel uit van het uitvoeringsprogramma. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de parkeernota pas medio 2020 zal worden vastgesteld, maar dat bij aanvragen om een omgevingsvergunning tot die tijd zal worden getoetst of in voldoende mate ruimte is aangebracht ten behoeve van parkeren aan de hand van de CROW-kengetallen uit CROW-publicatie. Omdat uit artikel 15, sub a, van de planregels, slechts volgt dat getoetst zal worden aan het geldende beleid – dat nog geen parkeernormen bevat – is de Afdeling van oordeel dat onvoldoende zeker is dat zal worden voorzien in de benodigde parkeercapaciteit. Anders dan de raad lijkt te veronderstellen volgt uit artikel 15, sub a, van de planregels namelijk niet dat een vergunningaanvraag zal worden getoetst aan de CROW-kengetallen. Nu met de planregels onvoldoende is gegarandeerd dat voorzien zal worden in de benodigde parkeercapaciteit is het plan op dit punt in strijd met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld.

Het betoog over parkeren slaagt.

8.7. Over de berekende toename aan verkeersbewegingen heeft de raad toegelicht dat het weekdaggemiddelde op het Noordeinde 4550 motorvoertuigbewegingen per etmaal is en een toename van 0,6% wordt verwacht. De raad heeft verder toegelicht dat het gros van deze bewegingen buiten de spijstijden zal plaatsvinden. Uitgaande van het door de raad toegelichte huidige gemiddelde aan motorvoertuigbewegingen en de op basis van de CROW kencijfers berekende toename van 27 motorvoertuigbewegingen, overweegt de Afdeling dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het aantal verkeersbewegingen als gevolg van het plan niet onaanvaardbaar zal toenemen. Het betoog van Schreuder over het aantal kano's en fluisterboten maakt het voorgaande niet anders, nu gelet op hetgeen is overwogen onder

7.5 voldoende duidelijk uit het plan volgt dat sprake zal zijn van kleinschalige fluisterboot- en kanoverhuur. Ook als een beperkt aantal fluisterboten en/of kano's meer zullen worden verhuurd, dan bestaat gelet op de zeer beperkte toename van het aantal motorvoertuigbewegingen die dit zal veroorzaken, geen aanleiding voor een ander oordeel.

Het betoog over het aspect verkeer faalt.

#### Woon- en leefklimaat

9. Schreuder stelt dat de komst van een bed & breakfast en een fluisterboot- en kanoverhuur zijn woon- en leefklimaat onaanvaardbaar zal aantasten door een grote onregelmatigheid van bezoekers, wat veel onrust en drukte zal betekenen.

9.1. Ter zitting heeft Schreuder toegelicht dat zijn betoog niet gaat over de richtafstanden uit de VNG-brochure. Omdat uit de plantoelichting volgt dat de raad bij de beoordeling van de gevolgen van de bed & breakfast voor het woon- en leefklimaat wel is uitgegaan van de richtafstanden uit de brochure "Bedrijven en milieuzonering" uit 2009 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure), zal de Afdeling het plan hier wel aan toetsen.

Voor de bed & breakfast, een bedrijfsactiviteit die niet voorkomt op de lijst, is de raad uitgegaan van de categorie "Hotels en pensions met keuken, conferentieoord en congrescentra", waarvoor de richtafstand in een gemengd gebied 0 m bedraagt en in een rustige woonwijk 10 m. Indien een bedrijfsactiviteit niet als zodanig voorkomt op de lijst bedrijfsactiviteiten uit de VNG-brochure kan voor het bepalen van de categorie worden aangesloten bij een omschrijving in de lijst die de activiteit zo dicht mogelijk benadert. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad uit kunnen gaan van de categorie "Hotels en pensions met keuken, conferentieoord en congrescentra". Gelet hierop en gelet op de richtafstanden die volgens de VNG-brochure gelden voor deze categorie en de afstand van ongeveer 24 m tussen de voorziene bed & breakfast en de woning van Schreuder, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de bed & breakfast geen onaanvaardbare gevolgen voor het woon- en leefklimaat van Schreuder teweeg zal brengen.

Het betoog faalt in zoverre.

9.2. Over de fluisterboot- en kanoverhuur heeft de raad gezegd dat het gaat om een kleinschalige verhuur, waardoor hinder niet valt te verwachten.

Omdat gelet op hetgeen is overwogen onder 7.5 voldoende duidelijk uit het plan volgt dat sprake zal zijn van een kleinschalige fluisterboot- en kanoverhuur en gelet op de afstand van ongeveer 73 m tot de woning van Schreuder, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de kleinschalige verhuur van fluisterboten en kano's geen onaanvaardbare hinder met zich zal brengen.

Het betoog faalt in zoverre.

#### Natuur

10. Schreuder betoogt dat negatieve althans verstorende effecten voor het nabijgelegen Natura 2000-gebied niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, gelet op de activiteiten die het plan mogelijk maakt. Volgens Schreuder had een uitgebreidere voortoets, een passende beoordeling en een m.e.r.-beoordeling moeten worden opgesteld. In de quickscan Rapportage ecologische inventarisatie, van 16 augustus 2016, opgesteld door BügelHajema Adviseurs (hierna: de quickscan) die ten behoeve van dit plan is opgesteld wordt volgens Schreuder ten onrechte gesteld dat het plangebied niet is aangewezen als Natuurnetwerk Nederland of weidevogelleefgebied en daarom geen negatieve effecten op de natuurgebieden worden verwacht. Schreuder stelt dat de quickscan er aan voorbijgaat dat het plan recreatie in deze gebieden faciliteert, nu bezoekers van de bed & breakfast en andere recreanten met de boot direct het natuurgebied in kunnen. Verder wordt in de quickscan volgens Schreuder op basis van de voorheen geldende bestemming de onjuiste aanname gedaan dat een afname van stikstofdepositie wordt verwacht, terwijl het agrarisch bedrijf al jaren geleden is gestopt. Voorts wijst Schreuder erop dat uit de quickscan volgt dat de watergang die langs de oostpunt van het plangebied loopt onderdeel kan vormen van een vliegroute van meervleermuizen en dat om negatieve effecten op de meervleermuis te voorkomen uitstraling van licht op deze watergang dient te worden voorkomen. Volgens Schreuder is in het plan, nu lichtmasten binnen de bestemming "Groen" zijn toegestaan, ten onrechte niet geborgd dat geen licht mag schijnen op de watergang.

10.1. In de planregels is het volgende bepaald:

"Artikel 3 Groen

3.1 bestemmingsomschrijving

De Voor 'Groen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van groen – landschappelijk groen', voor:

[...]

3. Behoud, herstel en ontwikkeling van de landschappelijke waarden, zoals nader beschreven in bijlage 2 bij deze regels;

4. Instandhouding van het vogelrichtlijngebied Ilperveld, Varkensland en Twiske en habitatrichtlijngebied Ilperveld, Oostzanderveld en Varkensland zoals nader beschreven in bijlage 2 bij deze regels,

[...]

3.2 bouwregels

a. Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen en geen overkappingen zijnde, gelden de volgende regels:

1. De bouwhoogte van palen en masten mag niet meer bedragen dan 6 m;

[...]

3.3 omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

a. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden van het bevoegd gezag, de volgende werken en/of werkzaamheden uit te voeren of te laten uitvoeren:

[...]

5. Het aanbrengen of verwijderen van ondergrondse of bovengrondse transport- energie- of communicatieleidingen en daarmee verband houdende constructies, installaties of apparatuur;

[...].

b. Een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden kan alleen worden verleend als door de uitvoering van het werk of de werkzaamheid, dan wel door de daarvan (in)direct te verwachten gevolgen, geen blijvende afbreuk wordt gedaan aan de in lid 3.1 bedoelde waarden, en daaraan door het stellen van voorwaarden niet of onvoldoende kan worden tegemoet gekomen.

[...]"

10.2. Uit artikel 2.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming volgt dat de raad voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb in beginsel een passende beoordeling van de gevolgen voor de van belang zijnde Natura 2000-gebieden dient te maken. Een plan kan zonder passende beoordeling worden vastgesteld als op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het plan op zichzelf of in combinatie met andere plannen en projecten significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben.

10.3. Het plangebied grenst aan de oostkant aan het Natura 2000-gebied IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske, het Natuurnetwerk Nederland en het weidevogelleefgebied. Het plangebied maakt geen deel uit van deze gebieden.

10.4. Bij de beoordeling van de gevolgen van het plan voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, in dit geval het Natura 2000-gebied IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske, dienen de effecten van de maximale planologische invulling van een plan op het Natura 2000-gebied te worden afgezet tegen de effecten op het Natura 2000-gebied in de situatie direct voorafgaande aan de vaststelling van het bestemmingsplan. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1887, onder 20.4, moet bij de beoordeling van de gevolgen van het plan voor de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden worden uitgegaan van de huidige feitelijke situatie. Daarbij gaat het om de feitelijke bestaande, legale situatie ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan.

Ten behoeve van dit plan is onderzoek uitgevoerd naar de effecten van het plan op de beschermde soorten en gebieden. Volgens de quickscan kunnen negatieve effecten op het Natura 2000-gebied op voorhand niet worden uitgesloten. Door onderzoeksbureau Els & Linde B.V. is vervolgens een vervolgonderzoek uitgevoerd, waarin onder meer wordt geconcludeerd dat de stikstofdepositie zal afnemen door het staken van het agrarisch bedrijf op het perceel. Nu in het onderzoek wordt uitgegaan van het voorheen op het perceel gevestigde agrarisch bedrijf, dat mogelijk was op grond van het voorgaande plan, maar dat feitelijk al ongeveer tien jaar geleden zijn bedrijfsvoering heeft gestaakt, is uitgegaan van een onjuiste referentiesituatie. De raad heeft zich, gelet hierop, niet op het standpunt kunnen stellen dat kan worden uitgesloten dat het plan significante gevolgen

heeft voor het Natura 2000-gebied IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske, aangezien niet vaststaat dat het plan geen toename van de depositie tot gevolg zal hebben.

Uit het voorgaande volgt dat het onderzoek dat de raad aan de vaststelling van het plan ten grondslag heeft gelegd, onzorgvuldig is en op onjuiste uitgangspunten is gebaseerd. De raad heeft daarom bij de vaststelling van het plan de bij het nemen van een besluit vereiste zorgvuldigheid en artikel 2.7 gelezen in samenhang met artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming, niet in acht genomen.

Het betoog slaagt.

10.5. Uit de quickscan volgt dat de watergang die loopt langs de oostkant van het plangebied geschikt is als onderdeel van een vliegroute van de meervleermuis die foerageert in het aangrenzende Natura 2000-gebied IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske. Uit de quickscan volgt verder dat de plannen naar verwachting hooguit een positief effect hebben op de kwaliteit van het foerageergebied van vleermuizen, omdat de hoeveelheid opgaand groen zal toenemen en de oppervlakte aan beton zal afnemen. Om negatieve effecten op de meervleermuis te voorkomen dient uitstraling van licht op de watergang die langs het oostpunt van het plangebied loopt wel te worden voorkomen volgens de quickscan. De raad heeft ter zitting toegelicht dat een omgevingsvergunning nodig is voor het realiseren van een lichtmast en deze zal worden geweigerd als de lichtmast negatieve effecten heeft voor de meervleermuis in het Natura 2000-gebied. Gelet op het voorgaande, de functieaanduiding "specifieke vorm van groen – landschappelijk groen" die is toegekend aan de gronden met de bestemming "Groen" en artikel 3, lid 3.3, sub a en sub b, van de planregels gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3.1, sub b, aanhef, onder 3 en onder 4, en bijlage 2 van de planregels, waaruit volgt dat de kwaliteit van de vogel- en habitatrichtlijngebieden door het gebruik van gronden en opstallen geen storende factoren mogen optreden voor de soorten waarvoor deze gebieden zijn aangewezen, waaronder de meervleermuis, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in het plan onvoldoende heeft geborgd dat er geen licht mag schijnen op de watergang die loopt langs de oostzijde van het plangebied.

Het betoog faalt.

10.6. Over het betoog dat het plan kanotochten en fluisterboottochten in natuurgebieden faciliteert heeft de raad toegelicht dat dit plan niets wijzigt in de bestemming van het water in de natuurgebieden. Het water is openbaar vaarwater en het is al toegestaan om daar te varen, aldus de raad. Gelet hierop en omdat het, gelet op hetgeen is overwogen onder 7.5 gaat om de kleinschalige verhuur van fluisterboten en kano's, ziet de Afdeling in het betoog geen aanleiding voor het oordeel dat de quickscan zulke gebreken of leemten in kennis vertoont dat de raad zich hier bij de vaststelling van het plan niet op heeft mogen baseren.

Het betoog faalt.

Bestuurlijke lus

11. In hetgeen Schreuder heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, artikel 5a van de PRV, artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 2.7 gelezen in samenhang met artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming.

12. Met het oog op een spoedige beëindiging van het geschil ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak de gebreken in het bestreden besluit te herstellen. De raad moet daarvoor met inachtneming van rechtsoverweging 5.4 alsnog motiveren waarom aan de ontwikkeling waarin het plan voorziet een actuele behoefte bestaat als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, dan wel het plan op dit punt aan te passen. Daarnaast dient de raad te motiveren dat deze ontwikkeling in overeenstemming is met de binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken als bedoeld in artikel 5a van de PRV, dan wel het plan op dit punt aan te passen. Voorts dient de raad met inachtneming van rechtsoverweging 8.6 in het plan te verzekeren dat voorzien zal worden in de benodigde parkeercapaciteit. De raad dient verder met inachtneming van rechtsoverweging 10.4 te onderzoeken of het plan significante gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske.

13. De raad dient de Afdeling en de andere partijen tevens de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

#### Proceskosten

14. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Landsmeer op om:

- a. binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen onder 5.4, 8.6 en 10.4 is overwogen de daarin omschreven gebreken in het besluit van 15 maart 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Noordeinde 13" te herstellen, en zo nodig het bestemmingsplan gewijzigd vast te stellen;
- b. de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mee te delen en het eventuele gewijzigde of nieuwe besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. F. Bouman, griffier.

w.g. Hagen  
voorzitter

w.g. Bouman  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 juli 2019

849.

Verzonden: 17 juli 2019