

|                  |                                                                                                  |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2014:2923                                                                            |
| Datum uitspraak  | 6 augustus 2014                                                                                  |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 14 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen" vastgesteld. |

Volledige tekst

201307039/1/R3.

Datum uitspraak: 6 augustus 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. de stichting Stichting Waalwijkse Ondernemers Federatie (hierna: de WOF), gevestigd te Tilburg,
  2. [appellant sub 2], wonend te Waalwijk,
  3. [appellant sub 3], wonend te Waalwijk,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Waalwijk,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 14 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de WOF, [appellant sub 2] en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 mei 2014, waar de WOF, vertegenwoordigd door W.P.A.M. van de Ven en M.M.M. Voogd - respectievelijk adviseur en voorzitter van de WOF - en H.J. van Zelst, werkzaam bij het adviesbureau Van Zelst, [appellant sub 2], vertegenwoordigd door mr. M.M. Breukers, werkzaam bij DAS-rechtsbijstand, [appellant sub 3], en de raad, vertegenwoordigd door ing. M.C.H. Clijsen-Timmermans, mr. P.J.J.M. Schreppers-Geurts, beiden werkzaam bij de gemeente, en mr. B.J.P.G. Roozendaal, advocaat te Breda, zijn verschenen.

## Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.
2. 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.
3. Het plan voorziet in actualisering van de planregeling voor alle bedrijventerreinen in de gemeente Waalwijk en omvat een zevental bedrijventerreinen.

Het beroep van [appellant sub 3]

4. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad. [appellant sub 3] heeft geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren gebracht.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die over het ontwerpplan niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten. Deze omstandigheid doet zich niet voor. Geen rechtvaardiging is gelegen in de door [appellant sub 3] gestelde omstandigheden - wat daarvan overigens ook zij - dat hem destijds wegens zijn raadslidmaatschap door de griffie van de gemeente uitdrukkelijk is ontraden om een zienswijze in te dienen om belangenverstrengeling te voorkomen en dat hem van die zijde is verzekerd dat het niet indienen van een zienswijze niet in de weg zou staan aan het indienen van een ontvankelijk beroep tegen het plan.

De Afdeling overweegt daartoe dat het in beginsel iedere belanghebbende vrij staat om in beroep te komen tegen een bestemmingsplan, ook leden van de raad van de desbetreffende gemeente die een persoonlijk belang bij dat plan hebben. Ingevolge de hiervoor weergegeven wetsbepalingen is het indienen van een zienswijze over het ontwerpplan daartoe voor iedere belanghebbende een constitutief vereiste. Strijd met artikel 2:4 van de Awb kan in een dergelijk geval worden voorkomen doordat het raadslid dat een zienswijze tegen het ontwerpplan heeft ingediend niet aan de beraadslaging daarover deelneemt en zich onthoudt van stemming, zoals blijkt uit verklaringen van [appellant sub 3] ter zitting ook is gebeurd. De omstandigheid dat [appellant sub 3] onjuist is geïnformeerd vormt naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding om het niet indienen van een zienswijze verschoonbaar te achten. Het had op de weg van [appellant sub 3] gelegen om zich van de juistheid van die informatie te vergewissen. Dat hij dit achterwege heeft gelaten dient naar het oordeel van de Afdeling voor zijn eigen risico te worden gelaten. Het beroep van [appellant sub 3] is derhalve niet-ontvankelijk.

Het beroep van [appellant sub 2]

5. [appellant sub 2], die woont aan de [locatie a], kan zich niet verenigen met de bestemming tot bedrijfswoning van het pand op het perceel [locatie b]. Zij voert daartoe aan dat de bestemming tot bedrijfswoning niet overeenkomt met het feitelijke gebruik, dat er geen enkele relatie bestaat tussen die woning en het naastgelegen bedrijf en dat andere voormalige bedrijfswoningen, waaronder [locaties c], wel als burgerwoning zijn bestemd. Bovendien is volgens haar het bouwvlak op het perceel [locatie b] ten opzichte van het voorheen geldende plan 4 m dichter bij haar perceel komen te liggen. De raad meent ten onrechte dat haar toelichting op de raadscommissievergadering van 30 mei 2013 tot die aanpassing aanleiding heeft gegeven. Nu voor het perceel [locatie b] geen bebouwingspercentage geldt, kan het terrein tot op haar erfgrens worden bebouwd, aldus [appellant sub 2].

5.1. Aan de gronden van het perceel [locatie b1-b] is in het plan de bestemming "Bedrijventerrein", met de functieaanduidingen "kantoor" en "specifieke vorm van bedrijventerrein- milieucategorie 1 t/m 2" toegekend. De woning op het perceel [locatie b] heeft tevens de functieaanduiding "bedrijfswoning".

5.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.8, van de planregels wordt onder bedrijfswoning verstaan: een bij een bedrijf behorende woning waarbij de woonfunctie ondergeschikt is aan de bedrijfsactiviteit, slechts bedoeld voor (het huishouden van) een persoon, die een functionele binding heeft met de bedrijfsactiviteiten die het desbetreffende bedrijf uitoefent.

5.3. De raad heeft naar voren gebracht dat de locatie rond het perceel [locatie b1-b] is bestemd voor een gemengde economische zone, die aantrekkelijk is voor kleine bedrijfjes met bedrijfswoning. De raad heeft geen concrete aanwijzing dat de woning aan de [locatie b] geen bedrijfswoning meer is, aldus de raad.

5.4. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de raad bij de vaststelling van het plan niet heeft kunnen uitgaan van de functie van de woning aan de [locatie b] als bedrijfswoning, nu het perceel ook in het voorheen geldende plan een bedrijfsbestemming had, het pand volgens verklaring van de raad altijd als bedrijfswoning in gebruik is geweest en de raad kennelijk niet van het tegendeel gebleken is. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de raad er bij het vaststellen van het plan niet in redelijkheid van heeft kunnen uitgaan dat woning als bedrijfswoning in gebruik is.

Met betrekking tot de afstand van het bouwvlak tot de erfgrens van [appellant sub 2] heeft de raad naar voren gebracht dat in het plan aan bouwvlakken met een bedrijfsbestemming in beginsel vaste afstanden zijn toegekend tot openbare ruimte en aangrenzende woningen om enerzijds bedrijven de ruimte te geven en anderzijds de bestaande woonbestemmingen te respecteren, en dat de situering van het bouwvlak op 5 m afstand van de perceelsgrens ook in dit geval, gezien de ter plaatse toegestane bouwhoogte van 10 m en milieucategorie 1 en 2, ruimtelijk aanvaardbaar is. De Afdeling acht dit beleid en de toepassing daarvan in dit geval niet onaanvaardbaar. Dat in de brief aan [appellant sub 2] van de gemeente van 2 juli 2013 abusievelijk is opgemerkt dat het bouwvlak naar aanleiding van opmerkingen van [appellant sub 2] in de raadscommissievergadering van 30 mei 2013 zou zijn aangepast, doet daaraan niet af. Ook de ingevolge artikel 4, lid 4.2.3, onder c, van de planregels toegestane omvang van bijgebouwen op het terrein van het perceel [locatie b] van 70 m<sup>2</sup> acht de Afdeling, gelet op de totale omvang van het terrein niet zodanig groot, dat de belangen van [appellant sub 2] daardoor onevenredig zouden worden geschaad.

Over de door [appellant sub 2] gemaakte vergelijking met andere bedrijfswoningen in de omgeving wordt overwogen dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat de situatie in

die gevallen verschilt van de aan de orde zijnde situatie omdat in het geval van het perceel [locatie c1] sprake was van een bedrijfswoning die reeds geruime tijd voor de vaststelling van het voorheen geldende plan als burgerwoning in gebruik was en voor het gebruik als burgerwoning van de bedrijfswoningen op de percelen aan de [locaties c2] in het verleden door het gemeentebestuur toestemming was verleend en de bestemmingswijziging naar aanleiding van een verzoek van de eigenaren van die percelen met medeweten van de eigenaar van het aangrenzende bedrijfspand is doorgevoerd. In hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellant sub 2] genoemde situatie niet overeenkomt met de thans aan de orde zijnde situatie.

5.5. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 2] ongegrond.

Het beroep van de WOF

6. Het beroep van de WOF is gericht tegen de plandelen die zien op de op het bedrijventerrein Zanddonk gelegen Woonboulevard. De Woonboulevard omvat de gronden direct ten noorden van de Prof. Kamerlingh Onnesweg en het gebied dat wordt begrensd door de Prof. Kamerlingh Onnesweg, de Prof. Lorentzweg, de Reigersbosweg en de ten zuiden van de meubelwinkels gelegen expeditieweg.

6.1. De WOF betoogt dat de planregeling voor de Woonboulevard strijdt met het uitgangspunt van de recente gemeentelijke Detailhandelsvisie dat de twee belangrijkste koopcentra in Waalwijk, het centrum van Waalwijk en de Woonboulevard, complementair aan elkaar dienen te blijven, waarbij de ontwikkelingen op de Woonboulevard de centrumontwikkelingen niet mogen frustreren. Ter zitting heeft de WOF toegelicht dat het bezwaar dat de in het plan voorziene ontwikkelingen in strijd zijn met het gemeentelijke beleid samenhangt met de vrees voor toename van leegstand van winkelruimten in het centrum. De WOF betoogt in dat verband dat het plan onvoldoende duidelijkheid verschaft over de maximaal toelaatbare omvang van de detailhandel op het bedrijventerrein en dat een goede onderbouwing ter zake ontbreekt.

Zij voert tevens aan dat ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder g, van de planregels op de gronden van de Woonboulevard met de aanduiding "specifieke vorm van bedrijventerrein - woonthema-centrum", thematische detailhandel en themagerelateerde detailhandel rechtstreeks is toegestaan. Volgens de WOF betreft het hier een zogenoemde open einderegeling voor een zeer omvangrijk gebied, waarvoor geen goede onderbouwing is gegeven in het plan. Zo is volgens haar onder meer ten onrechte geen inzage verschaft in het draagvlak voor de beoogde regionale functie van de Woonboulevard en de daarop te baseren maximaal toelaatbare omvang van de detailhandel ter plaatse. Zij stelt in dit verband tevens dat uit de verbeelding niet kan worden opgemaakt welke zoneringen en de daarbij behorende planregels voor de verschillende deelgebieden binnen het plangebied gelden.

Het voorgaande geldt volgens haar eveneens voor de gronden met de gebiedsaanduiding "wetgevingszone - afwijkingsgebied 1", waarop ingevolge artikel 4, lid 4.6.3 en lid 4.6.4 themagerelateerde detailhandel en detailhandel in volumineuze goederen mogelijk is en de in lid 4.7.3 opgenomen bevoegdheid om de gebiedsaanduiding "wetgevingszone-wijzigingsgebied 1" te wijzigen in "specifieke vorm van bedrijventerrein - woonthema-centrum". Op grond van het voorgaande moet volgens de WOF worden betwijfeld of bij het vaststellen van het plan de ladder van duurzame verstedelijking wel is toegepast.

De WOF betoogt in dat verband tevens dat onvoldoende duidelijk is welke branches op het

bedrijventerrein in het plan zijn toegestaan door de hantering van niet nader omschreven begrippen als detailhandel, horeca en leisurevoorzieningen en nevenassortimenten. Hierdoor biedt het plan naar haar mening teveel ruimte voor aanvullende (neven)assortimenten, zowel wat betreft de aard als de omvang daarvan. Zij voert voorts aan dat ten onrechte grootschaligheid als het onderscheidend element van het winkelaanbod op de Woonboulevard is losgelaten door de minimumomvang van de bedrijfsvloeroppervlakte te verlagen naar 500 m<sup>2</sup>, dat in het plan ten onrechte geen maximering van het aantal kleinschalige winkels op het terrein is opgenomen en dat aldus onvoldoende is gestreefd naar de in de Detailhandelsvisie noodzakelijk geachte concentratie van detailhandelsvoorzieningen op de Woonboulevard.

Het plan biedt de Woonboulevard en de Zanddonk aldus ruime mogelijkheden om zich te ontwikkelen in een richting die zal leiden tot een grotere overlap met het detailhandelsaanbod in het centrum en daardoor niet alleen tot een grote bedreiging voor het centrum van Waalwijk, maar ook tot een serieuze concurrent voor winkelveorzieningen buiten Waalwijk, aldus de WOF.

6.2. De raad stelt zich op het standpunt dat de beleidsuitgangspunten van de Detailhandelsvisie en de Nota Wensbeelden op een zorgvuldige wijze zijn vertaald in het plan. Volgens de raad sluiten de planregels bij die uitgangspunten aan, worden het bedrijventerrein en het centrum van Waalwijk op een complementaire wijze ontwikkeld en is het in het plan gemaakte onderscheid tussen de verschillende branches van detailhandel vanuit het oogpunt van een zorgvuldig ruimtegebruik ruimtelijk relevant. De raad heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat het toetsingskader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) in het voorliggende geval niet van toepassing is, omdat het hier gaat om een planologisch bestaande situatie. Naar het oordeel van de raad hoefde derhalve niet aan de eisen van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro te worden voldaan.

6.3. De beroepsgrond van de WOF dat de ladder voor duurzame verstedelijking niet is toegepast, moet worden gelezen als een beroep op artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Voor zover de raad betoogt dat het beroep in zoverre niet steunt op een bij de raad naar voren gebrachte zienswijze, overweegt de Afdeling dat de desbetreffende beroepsgrond ziet op de plandelen met de bestemming "Bedrijventerrein" die betrekking hebben op het bedrijfsterrein Zanddonk. Over deze plandelen heeft de WOF een zienswijze naar voren gebracht. Derhalve is haar beroep op dit punt ontvankelijk. Dat in de zienswijze niet expliciet is ingegaan op de ladder voor duurzame verstedelijking doet hier niet aan af. Binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden staat er geen rechtsregel aan in de weg dat bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van het bestreden besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure met betrekking tot het desbetreffende besluitonderdeel naar voren zijn gebracht. Het beroep van de WOF is derhalve op dit punt ontvankelijk.

6.4. Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder g, zijn de voor 'Bedrijventerrein' aangewezen gronden ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijventerrein - woonthemacentrum' bestemd voor detailhandel ten behoeve van een woonthemacentrum, met dien verstande dat thematische detailhandel een minimum brutovloeroppervlak van 500 m<sup>2</sup> en een minimum winkelvloeroppervlak van 400 m<sup>2</sup> heeft en themagerelateerde detailhandel een minimum brutovloeroppervlak van 1500 m<sup>2</sup> en een minimum winkelvloeroppervlak van 1200 m<sup>2</sup> heeft.

Ingevolge lid 4.6.3 kan bij omgevingsvergunning worden afgeweken van het bepaalde in lid

4.1 ten behoeve van het toestaan van themagerelateerde detailhandel zoals bedoeld in lid 1.27 ter plaatse van de aanduiding 'wetgevingszone - afwijkingsgebied 1', met dien verstande dat:

- a. de themagerelateerde detailhandel een minimum brutovloeroppervlak van 1500 m<sup>2</sup> en een minimum winkelvloeroppervlak van 1200 m<sup>2</sup> heeft;
- b. vestiging ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijventerrein - woonthemapcentrum' niet mogelijk is, doordat er geen locatie beschikbaar is;
- c. voorzien wordt in voldoende parkeer- en rangeermogelijkheden;
- d. er geen sprake is van een onevenredige aantasting van:
  - 1. de afwikkeling van het verkeer en de verkeersveiligheid;
  - 2. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden;
  - 3. het landschaps- en bebouwingsbeeld.
- e. er mag geen onaanvaardbare situatie ontstaan met betrekking tot de milieuhygiënische kwaliteit, waterhuishouding en externe veiligheid;
- f. de verlening van de omgevingsvergunning niet mag leiden tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningen niveau.

Ingevolge lid 4.6.4 kan bij omgevingsvergunning worden afgeweken van het bepaalde in lid 4.1 ten behoeve van het toestaan van detailhandel in volumineuze goederen ter plaatse van de aanduiding 'wetgevingszone - afwijkingsgebied 1', met dien verstande dat:

- a. deze detailhandel een minimum brutovloeroppervlak van 500 m<sup>2</sup> en winkelvloeroppervlak van 400 m<sup>2</sup> heeft;
- b. voorzien wordt in voldoende parkeer- en rangeermogelijkheden;
- c. er geen sprake is van een onevenredige aantasting van:
  - 1. de afwikkeling van het verkeer en de verkeersveiligheid;
  - 2. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden;
  - 3. het landschaps- en bebouwingsbeeld;
- d. er mag geen onaanvaardbare situatie ontstaan met betrekking tot de milieuhygiënische kwaliteit, waterhuishouding en externe veiligheid;
- e. de verlening van de omgevingsvergunning niet mag leiden tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningen niveau.

Ingevolge lid 4.7.3 is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om het plan te wijzigen ten behoeve van het bestemmen van de gronden ter plaatse van de aanduiding 'wetgevingszone - wijzigingsgebied 1' met de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijventerrein - woonthemapcentrum', mits wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. de ontwikkelingsmogelijkheden van omliggende bedrijven mogen niet onevenredig worden beperkt;
- b. er mag geen onaanvaardbare situatie ontstaan met betrekking tot de milieuhygiënische kwaliteit, waterhuishouding en externe veiligheid;

c. het betreft niet zodanig verkeersaantrekkende activiteiten die kunnen leiden tot een nadelige beïnvloeding van de normale afwikkeling van het verkeer en de feitelijke ontsluitingssituatie;

d. voorzien wordt in voldoende parkeer- en rangeermogelijkheden.

Ingevolge artikel 1, lid 1.22, van de planregels wordt onder detailhandel verstaan: het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan personen die deze goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending (anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsmatige activiteit), daaronder mede begrepen ambachtelijke bedrijvigheid, voor zover dat in verband staat met en essentieel onderdeel is van de verkoop van de goederen, waaronder in ieder geval onderhoud, reparatie en installatie, alsmede opslag van de te verkopen goederen.

Ingevolge lid 1.23 wordt onder detailhandel in ABC-goederen verstaan: de volgende branches/soorten detailhandel:

-detailhandel in transportartikelen zoals auto's, boten, caravans, motoren, aanhangwagens en paardentrailers;

-detailhandel in autoaccessoires en -materialen (in relatie met inbouw).

Ingevolge lid 1.24 wordt onder detailhandel in volumineuze goederen verstaan de volgende branches/soorten detailhandel:

a. bouwmarkten en andere aanbieders van doe-het-zelfartikelen;

b. tuincentra (inclusief dierbenodigdheden en -voeding) en andere aanbieders van tuinartikelen;

c. detailhandel in volumineuze artikelen zoals haarden, zonwering, tuinhuisjes, buitenspeeltoestellen, zwembaden, tuinbeelden, grafzerken, etc. en met uitzondering van detailhandel in ABC-goederen.

Ingevolge lid 1.25 wordt onder detailhandel ten behoeve van een woonthemaparc de volgende branches/soorten detailhandel verstaan:

-thematische detailhandel;

-themagerelateerde detailhandel.

Ingevolge lid 1.26 wordt onder thematische detailhandel de volgende branches/soorten detailhandel verstaan:

-detailhandel in woninginrichtingsartikelen (meubelen, woontextiel, slaapkamerinrichting, meubel- annex woontextielwinkels);

-detailhandel in parket-, laminaat- en houtvloeren;

-detailhandel in tuinmeubelen;

-detailhandel in keukens, badkamers, sanitair en tegels;

-bouwmarkten en andere aanbieders van doe-het-zelfartikelen;

-tuincentra (inclusief dierenbenodigdheden en -voeding) en andere aanbieders van tuinartikelen;

-detailhandel in themagerelateerde volumineuze artikelen zoals haarden, zonwering, tuinhuisjes, buitenspeeltoestellen, zwembaden, tuinbeelden, etc. en met uitzondering van detailhandel in ABC-goederen.

Ingevolge lid 1.27 wordt onder themagerelateerde detailhandel verstaan de volgende branches/soorten detailhandel:

-detailhandel in bruin-, wit, en grijsgoed;

-zeer gespecialiseerde (outdoor)sport (zoals tenten en kampeerartikelen, ruitersport, golfsport, surf/watersport/jachtsport);

-detailhandel in huisdieren;

-detailhandel in baby(woon)artikelen;

-rijwielen;

alsmede voor de verkoop van een nevenassortiment, mits het nevenassortimentsdeel niet meer bedraagt dan 20% van het brutovloeroppervlak.

Ingevolge lid 1.38 wordt onder leisure - voorzieningen verstaan: voorzieningen ten behoeve van betaalde dienstverlening buitenshuis, die erop gericht is om een bijdrage te leveren aan de beleving, ontspanning en verzorging van mensen in hun vrije tijd zoals in de segmenten cultuur, sport en entertainment. Met uitzondering van zelfstandige horeca en detailhandel.

Ingevolge lid 1.40 wordt onder nevenassortiment verstaan: nevenproducten passend bij het hoofdassortiment.

6.5. 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 bestaand 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 h, van het Bro wordt onder bestaand stedelijk gebied verstaan: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

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

6.6. In de Detailhandelsvisie staat dat zich op de Woonboulevard met name algemene woonwarenhuizen bevinden, waardoor weinig variatie bestaat in de externe presentatie van de panden en de openbare ruimte en in het woonwinkelaanbod. Een verbreding van het aanbod aan speciaalzaken is volgens de Detailhandelsvisie noodzakelijk om de consument voldoende keuzemogelijkheden te bieden en om het winkelgebied aantrekkelijker te maken. Met het plan wordt daarom gestreefd naar uitbreiding van de Woonboulevard tot een meer compleet centrum door het oorspronkelijke woonthema te verbreden tot het thema "wonen, in & om het huis en buitenleven".

Aan dit oogmerk is in het plan vorm gegeven door middel van het op gronden met de functieaanduiding "woonthemacentrum" bij recht toestaan van winkels met een minimale oppervlakte van 500 m<sup>2</sup> brutovloeroppervlak in thematische branches en winkels met een minimale oppervlakte van 1500 m<sup>2</sup> in themagerelateerde branches, op enkele percelen direct ten zuiden van de Prof. Kamerlingh Onnesweg en percelen ten noordwesten daarvan. Met betrekking tot de daaraan grenzende gronden ten zuiden van de gronden met de aanduiding "woonthemacentrum" voorziet het plan in uitbreiding van de daar toegestane vormen van detailhandel via een omgevingvergunningen-stelsel en een tweetal wijzigingsbevoegdheden. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het plan voorziet in nieuwe ontwikkelingen op een bestaand bedrijventerrein en mogelijke nieuwbouw van een zekere omvang. Het plan maakt daarmee in zoverre een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro mogelijk.

6.7. Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro moet in de toelichting bij het plan zijn beschreven dat deze ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. Daarbij is van belang dat volgens de Nota van toelichting bij artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (Stb 2012, 388, p. 50) bij de beoordeling of sprake is van een actuele regionale behoefte, de behoefte dient te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod en dat dit voor detailhandel betekent dat wordt gemotiveerd dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand.

De behoefte aan de beoogde ontwikkeling dient aldus, met het oog op het voorkomen van structurele winkelleegstand, te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Inzichtelijk moet zijn gemaakt dat het plan geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in de betrokken regio zal leiden. Daarbij moet, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 18 juni 2014, in zaak nr. [201307607/1/R1](#)), tevens rekening worden gehouden met hetgeen aan ontwikkelingen mogelijk wordt gemaakt met de in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheden en afwijkingsbevoegdheden.

6.8. Naar het oordeel van de Afdeling wordt in de plantoelichting niet aan de hiervoor bedoelde verantwoordingsplicht als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voldaan.

Volgens de Detailhandelsvisie, waarop de plantoelichting is gebaseerd, wordt de situatie in het centrum van Waalwijk gekenmerkt door een recreatief winkelaanbod en een ruim aanbod aan modewinkels, dat er "redelijk wat panden leeg staan" en dat de leegstand zich daar sinds 2007 heeft verdubbeld. Vooral in de niet-dagelijkse sector heeft het centrum van Waalwijk ingeleverd, aldus de Detailhandelsvisie.

De enkele verklaring van de raad dat het centrum van Waalwijk en de Woonboulevard zich op andere vormen van koopgedrag richten en dat naast een meer grootschalig, algemeen aanbod op een nabijgelegen perifere locatie een meer kleinschalig, op service of een specifiek marktsegment gericht aanbod heel goed in de centrumgebieden kan blijven

bestaan, kan in dit verband niet als voldoende onderbouwing worden aangemerkt. Daarbij neemt de Afdeling mede in aanmerking dat ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder g, en lid 4.6.3 van de planregels thematische detailhandel en detailhandel in volumineuze goederen met een minimum brutovloeroppervlak van 500 m<sup>2</sup> en een minimum winkelvloeroppervlak van 400 m<sup>2</sup> is toegestaan. Volgens de Detailhandelsvisie is voor deze minimummaat gekozen omdat niet zozeer de schaal van de winkels voorop staat, maar de compleetheid van het aanbod binnen het thema wonen en de meeste woonspeciaalzaken en keuken- en sanitairzaken (aanzienlijk) veel kleiner zijn dan de 1000 m<sup>2</sup> of 1500 m<sup>2</sup> brutovloeroppervlak die gewoonlijk geldt voor perifere vestiging van detailhandel. De Afdeling betreft bij haar oordeel tevens dat het plan geen maximisering bevat van het toegestane aantal kleinschalige winkels ter plaatse op de Woonboulevard. Met een en ander is - zoals de WOF terecht stelt - grootschaligheid als onderscheidend element van het winkelaanbod op de Woonboulevard in het plan losgelaten.

Het voorgaande klemmt naar het oordeel van de Afdeling temeer, omdat het begrippenkader in artikel 1 van de planregels onduidelijk is, zodat uit het plan vooralsnog niet met zekerheid kan worden afgeleid welke branches in welke omvang in het plan mogelijk worden gemaakt.

Gelet op een en ander is de Afdeling van oordeel dat in de toelichting bij het plan geen inzicht is gegeven in de aanvaardbaarheid van de in het plan voorziene ontwikkeling met het oog op het voorkomen van structurele winkelleegstand als vorenbedoeld. Ook is artikel 3.1.6, tweede lid, niet anderszins betrokken bij het plan. Het plan is derhalve in zoverre vastgesteld in strijd met deze bepaling. Dit betoog van de WOF slaagt.

6.9. Met betrekking tot het betoog van de WOF dat het verschil tussen de deelgebieden binnen het plangebied onduidelijk is aangegeven op de verbeelding, heeft de raad naar voren gebracht dat de zoneringen en de bijbehorende planregels op de verbeelding op overzichtelijke wijze kunnen worden geraadpleegd op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl), door middel van het daarvan laten 'oplichten' via de verrekijkerfunctie. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat daarmee niet zou zijn voldaan aan de vereisten die zijn opgenomen in artikel 3.8, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening of voor het oordeel dat hierdoor sprake is van rechtsonzekerheid. Dit betoog faalt dan ook.

#### Bestuurlijke lus

6.10. 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 het gebrek in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen door, met inachtneming van overweging 6.8, alsnog een toetsing te verrichten aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro dan wel het besluit te wijzigen door een andere planregeling vast te stellen.

#### Voorlopige voorziening

7. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:80b, derde lid, van de Awb de hierna vermelde voorlopige voorziening te treffen om onomkeerbare ontwikkelingen te voorkomen.

#### Proceskosten

8. Ten aanzien van [appellant sub 3] en [appellant sub 2] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling. Ten aanzien van de WOF zal in de einduitspraak beslist worden over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 3] niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2] ongegrond;

III. draagt de raad van de gemeente Waalwijk op om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak:

- met inachtneming van hetgeen daarin in 6.8 en 6.10 is overwogen het daarin omschreven gebrek te herstellen door alsnog een toetsing te verrichten aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro dan wel het besluit te wijzigen door een andere planregeling vast te stellen;

- de Afdeling de uitkomst mede te delen en een eventuele wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;

IV. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van de raad van de gemeente Waalwijk van 14 juni 2013, kenmerk 13-0024735, voor zover het betreft de vaststelling van de plandelen met de bestemming "Bedrijventerrein" met betrekking tot het bedrijventerrein Zanddonk.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.F.N. Pikart-van den Berg, ambtenaar van staat.

w.g. Van Buuren w.g. Pikart-van den Berg  
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 6 augustus 2014

240.