

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:3214
Datum uitspraak	9 november 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 oktober 2020 heeft de raad van de gemeente Kaag en Braassem het bestemmingsplan "1e herziening Buitengebied Oost" vastgesteld. In de toelichting bij het bestemmingsplan staat dat dit bestemmingplan een partiële herziening betreft van het op 28 mei 2018 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied Oost". Het voorliggende bestemmingsplan maakt een aantal initiatieven mogelijk die na de vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Oost" zijn ingediend. Verder verduidelijkt dit bestemmingsplan een aantal regelingen uit het bestemmingsplan "Buitengebied Oost". Ook geeft dit bestemmingsplan naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:817, een nieuw planologisch regime voor een vijftal locaties. Daarnaast voorziet de herziening in de actualisatie van het bestemmingsplan "Kernen Leimuider-Rijnsaterwoude" voor de N207 en het gebied rondom de N207. Ten slotte wordt het gebied ten noordwesten van de kern Woubrugge voorzien van een actueel juridisch-planologisch kader.

Volledige tekst

202006529/1/R3.

Datum uitspraak: 9 november 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellante sub 2], gevestigd te Hoogmade, gemeente Kaag en Braassem,

3. [appellant sub 3], wonend te Hoogmade, gemeente Kaag en Braassem,
4. [appellant sub 4] en anderen, wonend te Woubrugge, gemeente Kaag en Braassem,
5. MWS B.V. en MWS Vastgoed B.V. (hierna tezamen en in enkelvoud: MWS), gevestigd te Oude Wetering, gemeente Kaag en Braassem,
6. [appellant sub 6], wonend te [woonplaats],
7. [appellant sub 7] en anderen, allen wonend te Hoogmade, gemeente Kaag en Braassem,
appellanten,
en
de raad van de gemeente Kaag en Braassem,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 oktober 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "1e herziening Buitengebied Oost" (hierna: het bestemmingsplan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen, MWS, [appellant sub 6] en [appellant sub 7] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen, MWS en [appellant sub 6] hebben nadere stukken ingediend.

Bij brief van 6 mei 2022 hebben [appellant sub 4] en anderen de Afdeling ervan op de hoogte gesteld dat [partij A], ten tijde van het indienen van het beroep eigenaar van de recreatiewoning aan de [locatie 1], en [partij B], ten tijde van het indienen van het beroep eigenaar van de recreatiewoning aan de [locatie 2], hun recreatiewoningen hebben verkocht. De door hen opgebouwde aanspraak op rechtsbescherming is op grond van rechtsopvolging onder bijzondere titel overgenomen door [partij C] en [partij D], de nieuwe eigenaren van de recreatiewoning aan de [locatie 1], en [partij E], de nieuwe eigenaar van de recreatiewoning aan de [locatie 2].

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 19 mei 2022, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door mr. J. Jusufovic, advocaat te Amsterdam, [appellante sub 2], vertegenwoordigd door mr. N.M.C.H. Crooijmans, advocaat te Deurne, [appellant sub 3], bijgestaan door mr. G.G. Kranendonk, rechtsbijstandverlener te Leiden, Q.C.M. van der Zijden en G.J. Andries, deskundige, [appellant sub 4] en anderen, van wie [[partij F] in persoon en bijgestaan door [gemachtigde A] en mr. N.J. Loekemeijer, advocaat te Amsterdam, MWS, vertegenwoordigd door [gemachtigde B] en mr. F.P. van Galen, advocaat te Leiden, [appellant sub 6] en de raad, vertegenwoordigd door [gemachtigde C], [gemachtigde D], [gemachtigde E] en [gemachtigde F], zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. In de toelichting bij het bestemmingsplan staat dat dit bestemmingplan een partiële

herziening betreft van het op 28 mei 2018 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied Oost". Het voorliggende bestemmingsplan maakt een aantal initiatieven mogelijk die na de vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Oost" zijn ingediend. Verder verduidelijkt dit bestemmingsplan een aantal regelingen uit het bestemmingsplan "Buitengebied Oost". Ook geeft dit bestemmingsplan naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:817](#), een nieuw planologisch regime voor een vijftal locaties. Daarnaast voorziet de herziening in de actualisatie van het bestemmingsplan "Kernen Leimuiden-Rijnsaterwoude" voor de N207 en het gebied rondom de N207. Ten slotte wordt het gebied ten noordwesten van de kern Woubrugge voorzien van een actueel juridisch-planologisch kader.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Het beroep van [appellant sub 7] en anderen

3. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 7] en anderen op 5 juli 2021 beroep hebben ingesteld tegen het plan. De termijn voor het instellen van beroep liep tot 18 december 2020. Dit betekent dat [appellant sub 7] en anderen te laat beroep hebben ingesteld. Niet is gebleken dat het te laat indienen van het beroep het gevolg is van een niet aan [appellant sub 7] en anderen toe te rekenen omstandigheid. De Afdeling verklaart het beroep van [appellant sub 7] en anderen niet-ontvankelijk.

Het beroep van [appellant sub 1]

4. [appellant sub 1] was eigenaar van een woonschip genaamd "naam woonschip". Dit woonschip heeft aangemeerd gelegen aan de [locatie 3] te Leimuiden. In het vorige plan, het bestemmingsplan "Buitengebied Jacobswoude" uit 2008, had de ligplaats van het woonschip de bestemming "Wonen" met de aanduiding "woonbotenligplaats". In het bestreden plan is de bestemming "Water" toegekend aan de locatie waar het woonschip lag. [appellant sub 1] kan zich niet verenigen met het plan, omdat daarin de ligplaats niet als zodanig is bestemd.

Intrekking

5. Op de zitting heeft [appellant sub 1] de beroepsgrond over planschade ingetrokken.

Beroepsgronden

Misbruik van bevoegdheid

6. [appellant sub 1] voert aan dat de raad, of in dit geval de gemeente, ten onrechte de ontruimingsprocedure is gestart om op die manier het bestuursrechtelijk mogelijk te maken de woonark niet langer als zodanig te bestemmen. Er is volgens [appellant sub 1] daarom sprake van misbruik van bevoegdheid.

6.1. Deze beroepsgrond heeft geen betrekking op het bestreden plan maar op de wijze waarop de gemeente van haar eigendomsrecht gebruik heeft gemaakt. Deze beroepsgrond

kan daarom niet tot vernietiging van het bestreden plan leiden.
Het betoog slaagt niet.

Onvoldoende gemotiveerd

7. [appellant sub 1] voert aan dat de raad de wijziging van de bestemming, ondanks de uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:817](#), opnieuw onvoldoende heeft gemotiveerd.

Voor zover de raad het besluit opnieuw heeft gemotiveerd aan de hand van de stelling dat [appellant sub 1] de woonark niet zou bewonen, merkt [appellant sub 1] op dat de Afdeling in haar eerdere uitspraak al heeft geoordeeld dat dit argument niet volstaat als onderbouwing om het woonschip niet als zodanig te bestemmen. Ook heeft de raad er opnieuw op gewezen dat het als zodanig bestemmen van het woonschip zou leiden tot verrommeling van het landschap, maar ook dit is volgens [appellant sub 1], gelet op de uitspraak van 18 maart 2020, onvoldoende onderbouwd. Tot slot heeft de raad volgens [appellant sub 1] ten onrechte aan de bestemmingswijziging ten grondslag gelegd dat het woonschip op het moment van het vaststellen van het plan was verwijderd.

7.1. In de uitspraak van 18 maart 2020 heeft de Afdeling onder 54.4 overwogen dat [appellant sub 1] op de datum van inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Buitengebied Oost" het woonschip niet als woning in gebruik had. Dit betekent dat het gebruik van het woonschip als woning niet als bestaand gebruik kan worden aangemerkt. Vervolgens heeft de Afdeling onder 54.5 overwogen dat legaal bestaande bebouwing in beginsel als zodanig in het bestemmingsplan moet worden bestemd. Indien nieuwe planologische inzichten daartoe aanleiding geven en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen, kan uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening daarvan worden afgezien. In dat geval kan het bestaande legale bouwwerk onder het overgangsrecht worden gebracht als de raad aannemelijk maakt dat het bouwwerk op termijn zal worden verwijderd. Met het overgangsrecht wordt namelijk beoogd een tijdelijke situatie te overbruggen.

De Afdeling heeft in de uitspraak van 18 maart 2020 geoordeeld dat de raad niet voldoende heeft onderbouwd dat het opnieuw toekennen van een woonbestemming voor het legaal aanwezige woonschip van [appellant sub 1] vanwege nieuwe planologische inzichten niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De door de raad naar voren gebrachte argumenten over bescherming van het landschap en de stelling dat [appellant sub 1] de boot niet bewoonde, kunnen de beslissing om de bestemming te wijzigen volgens de Afdeling niet dragen. Ook heeft de raad onvoldoende gemotiveerd dat er zicht bestaat op een termijn waarbinnen het woonschip zal worden verwijderd, zie onder 54.6 en 54.7. De Afdeling heeft geoordeeld dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Oost" in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb is genomen.

7.2. Na de uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2020 heeft [appellant sub 1] het woonschip onvrijwillig verwijderd van de ligplaats. Hij is daartoe overgegaan teneinde daarmee gevolg te geven aan een uitvoerbaar bij voorraad verklaard vonnis van de Rechtbank Den Haag van 26 februari 2020, [ECLI:NL:RBDHA:2020:1591](#). Dit vonnis is gewezen in een procedure die de gemeente in haar rol als eigenaar van het water had aangespannen tegen [appellant sub 1], en welke procedure was gericht op de verwijdering van het woonschip van de ligplaats. Ten tijde van de vaststelling van het bestreden plan op 26 oktober 2020 was het woonschip daarom niet meer aanwezig op de ligplaats.

7.3. In de toelichting bij het bestemmingsplan staat dat in dit geval de bestemming "Wonen" niet wordt verwezenlijkt en dat deze bestemming op basis van nieuwe inzichten niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Volgens de raad leidt het als zodanig bestemmen van het woonschip tot verrommeling van het landschap. Daarbij zijn woonboten in de Drecht landschappelijk ook niet wenselijk. Dat blijkt ook uit het feit dat dit de enige woonboot in de wijde omgeving is die parallel aan de Drecht ligt. Woonboten die niet in een lint van woonboten/bebouwing zijn gelegen, zijn in beginsel ruimtelijk onwenselijk en zeker in een kwetsbaar gebied als de Drechtoevers, aldus de raad. Verder heeft de raad meegewogen dat [appellant sub 1] de woonboot naar aanleiding van het ontruimingsvonnis heeft verwijderd.

7.4. Artikel 16.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Water' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. water ten behoeve van de waterhuishouding;
- b. (recreatie)verkeer te water;
- c. behoud, herstel en ontwikkeling van natuur;
- d. ondergeschikt groen;
- e. bruggen, dammen en duikers ten behoeve van (langzaam) verkeer;
- f. beschoeiingen;
- g. steigers;
- h. beroepsvisserij;
- i. het aanleggen van veerponten;
- j. ter plaatse van de aanduiding 'ligplaats': aanlegplaatsen ten behoeve van het naastgelegen bedrijf."

Artikel 16.2 luidt:

"Op deze gronden mag worden gebouwd en gelden de volgende regels:

- a. op deze gronden mogen uitsluitend bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd ten behoeve van de waterbeheersing en scheepvaartbegeleiding met een hoogte van maximaal 3 m;

(...)"

7.5. In het bestreden plan heeft de raad, net als bij het plan dat aan de orde was in de procedure die heeft geleid tot de uitspraak van 18 maart 2020, aan het waterperceel waar het woonschip lag, de bestemming "Water" toegekend. Dit betekent dat het woonschip opnieuw niet als zodanig is bestemd.

7.6. In de uitspraak van 18 maart 2020 heeft de Afdeling overwogen dat het woonschip een legaal bestaand bouwwerk is en heeft zij de raad opgedragen om binnen 30 weken na de verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen met inachtneming van wat daarin is overwogen. Tot dat laatste behoort ook wat hierboven onder 7.1 is weergegeven over legaal bestaande bebouwing.

7.7. Het woonschip is verwijderd van de ligplaats op een moment dat lag tussen de uitspraak van 18 maart 2020 en het moment waarop de raad een nieuw besluit heeft genomen om aan de bij die uitspraak gegeven opdracht te voldoen. [appellant sub 1] heeft het woonschip tegen zijn zin verwijderd naar aanleiding van een daartoe strekkend uitvoerbaar bij voorraad verklaard vonnis van de rechtbank in een door de gemeente gestarte civielrechtelijke procedure. Tegen dat vonnis van de rechtbank heeft [appellant sub 1] hoger beroep ingesteld. Omdat dat vonnis in verband met een daartegen ingesteld hoger beroep bij het Gerechtshof toen nog geen kracht van gewijsde had, is de Afdeling van oordeel dat de raad bij het nemen van het nieuwe besluit uit had dienen te gaan van de situatie als ware het woonschip van [appellant sub 1] nog aanwezig op de ligplaats en daarom een legaal bestaand bouwwerk was. De raad is daar bij de vaststelling van het nu bestreden plan evenwel niet van uitgegaan. Bij de afweging of het woonschip als zodanig bestemd moet worden, heeft hij namelijk meegewogen dat [appellant sub 1] het woonschip inmiddels had verwijderd. Verder heeft de raad geen andere argumenten naar voren gebracht om het woonschip niet als zodanig te bestemmen dan die ook al naar voren waren gebracht in de procedure die heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2020. De Afdeling is daarom van oordeel dat de raad ook bij dit besluit niet draagkrachtig heeft gemotiveerd dat het opnieuw toekennen van een woonbestemming vanwege nieuwe planologische inzichten niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt.

7.8. Gelet op het voorgaande is het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

7.9. Het beroep van [appellant sub 1] is gegrond. Het bestreden besluit moet worden vernietigd, voor zover het de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Water" ter plaatse van het waterperceel aan de [locatie 3] te Leimuiden betreft.

De beroepen van [appellant sub 3] en [appellante sub 2]

Voorgeschiedenis

8. [appellant sub 3] woont aan de [locatie 4] in Hoogmade. Op het perceel [locatie 5], naast de woning van [appellant sub 3], exploiteert [appellante sub 2] een melkveehouderij en kaasmakerij.

9. De woning van [appellant sub 3] hoorde voorheen als bedrijfswoning bij het bedrijf van [appellante sub 2]. Sinds 1972 is deze woning in gebruik als burgerwoning. Dit gebruik valt vanaf 1988, wat betreft het noordelijke deel van het perceel, onder de werking van het overgangsrecht van het toenmalige bestemmingsplan. [appellant sub 3] woont sinds 1999 in de woning.

De raad heeft meerdere keren geprobeerd de feitelijke situatie als zodanig te bestemmen, maar deze besluiten hebben geen stand gehouden. Hierdoor is voor het noordelijke deel van het perceel langere tijd een agrarische bestemming blijven gelden, waarbij de woning van [appellant sub 3] een bedrijfswoning is. Aan het zuidelijke deel van het perceel is in het bestemmingsplan Buitengebied Jacobswoude, 1e herziening" uit 2009 de bestemming "Wonen" met de aanduiding "zonder wonen" toegekend.

10. Het bestemmingsplan "Buitengebied Oost" kende aan het noordelijke gedeelte van het perceel de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur en landschapswaarden" met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - plattelandswoning" en aan de rest van het perceel

de bestemming "Wonen" met de aanduiding "Wonen uitgesloten" toe.

In de uitspraak van 18 maart 2020 heeft de Afdeling het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Oost" vernietigd, voor zover dit de vaststelling van de plandelen met de bestemming "Wonen" met de aanduiding "Wonen uitgesloten" en de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur- en landschapswaarden" met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - plattelandswoning" ter plaatse van het perceel [locatie 4] in Hoogmade betreft. Voor zover van belang, heeft de Afdeling in deze uitspraak onder 64 overwogen dat een bestemming als plattelandswoning voor het gehele perceel vooralsnog de meest geschikte oplossing lijkt om aan de belangen van beide partijen recht te doen, maar dat de raad onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar het woon- en leefklimaat bij de woning van [appellant sub 3].

Het nu bestreden plan

11. In de toelichting bij het bestemmingsplan staat dat de raad naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2020 onderzoek heeft gedaan naar het woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning van [appellant sub 3]. De Roever heeft onderzoek gedaan naar de aspecten geur en luchtkwaliteit. KuiperCompagnons heeft onderzoek gedaan naar de geluidssituatie. Uit de onderzoeken blijkt volgens de raad dat ter plaatse van de woning voor het grootste gedeelte sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Alleen voor het zuidelijke gedeelte van de woning is, vanwege het geluid dat wordt veroorzaakt door de bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 2], geen sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

12. In het plan is aan het gehele perceel van [appellant sub 3] de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur en landschapswaarden" toegekend. Daarbij is op de verbeelding behorende bij het plan voor de rechterzijde van het perceel een bouwvlak opgenomen. Voor de gronden binnen dit bouwvlak geldt de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - plattelandswoning". Voor het zuidelijke gedeelte van de gronden binnen dit bouwvlak geldt daarnaast de aanduiding "wonen uitgesloten".

13. De bijbehorende planregels luiden, voor zover van belang, als volgt.

Artikel 5.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Agrarisch met waarden - Natuur- en Landschapswaarden' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

(...)

d. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - plattelandswoning' uitsluitend voor een plattelandswoning;

e. ter plaatse van de aanduiding 'wonen uitgesloten' is het gebruik als gevoelige functie niet toegestaan, met dien verstande dat het gebruik als gevoelige functie wél is toegestaan mits maatregelen zijn getroffen en in stand worden gehouden waarbij:

1. in de bouwkundige constructie die een ruimte in het betreffende deel van de woning scheidt van de buitenlucht (daaronder begrepen het dak) alleen bij uitzondering te openen delen aanwezig zijn, mits de delen niet direct grenzen aan een geluidsgevoelige ruimte;

2. de in lid 1 bedoelde bouwkundige constructie een in de NEN 5077 bedoelde karakteristieke geluidwering van minimaal 45 dB bezit."

Artikel 1.56 luidt:

"gevoelige functie

- gebouwen waarin gewoond wordt ongeacht of de bewoning legaal of illegaal is;
- aanwezigheid van kwetsbare groepen, bijvoorbeeld kinderen, ouderen of zieken, in gebouwen zoals scholen, ouderenhuisvesting en ziekenhuizen;
- plaatsen in de openlucht waar het verrichten van bovengemiddelde fysieke inspanning plaatsvindt, zoals sportvelden;
- locaties waar tijdelijk wordt verbleven, zoals recreatieterreinen;
- gevoelige functies zoals bedoeld in het kader van de Wet geluidhinder en de Wet geurhinder en veehouderij."

14. [appellante sub 2] meent dat het toestaan van de plattelandswoning in strijd is met een goede ruimtelijke ordening vanwege het ter plaatse van de woning ontbreken van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. De raad heeft volgens [appellante sub 2] onvoldoende rekening gehouden met het geluid en de geur die door haar bedrijfsactiviteiten worden veroorzaakt. [appellante sub 2] vreest dat zij in haar bedrijfsvoering en uitbreidingsmogelijkheden wordt beperkt.

[appellant sub 3] kan zich niet met het plan verenigen, voor zover de raad aan een gedeelte van het perceel de aanduiding "wonen uitgesloten" op de verbeelding heeft opgenomen. Door deze aanduiding kan [appellant sub 3] een gedeelte van zijn woning niet gebruiken als gevoelige functie. Volgens [appellant sub 3] is ter plaatse van de gehele woning sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Belemmering bedrijfsvoering [appellante sub 2]?

15. [appellante sub 2] voert aan dat de raad niet heeft onderkend dat de geurbelasting van haar bedrijf op de woning van [appellant sub 3] ervoor zorgt dat ter plaatse geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Het geuronderzoek van De Roever van 13 augustus 2020 (hierna: het geuronderzoek), dat de raad ten grondslag heeft gelegd aan de beslissing de plattelandswoning toe te staan, is volgens [appellante sub 2] onvolledig en onjuist. Het is onduidelijk waarom in het geuronderzoek aansluiting is gezocht bij Duits onderzoek in plaats van de zogeheten WUR-onderzoeken. De raad heeft verder ten onrechte gesteld dat het niet overschrijden van de individuele geurnorm betekent dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd. Dat is in strijd met rechtspraak van de Afdeling. Ook heeft de raad bij zijn beoordeling ten onrechte geen rekening gehouden met de uitbreidingsplannen van [appellante sub 2]. Tot slot is de kaasmakerij onvoldoende in het geuronderzoek betrokken.

Voor het overige verzoekt [appellante sub 2] het gestelde in de zienswijze als herhaald en ingelast te beschouwen.

15.1. De raad stelt zich op het standpunt dat uit het geuronderzoek blijkt dat ter plaatse van de woning van [appellant sub 3] sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

In het geuronderzoek is de voorgrondbelasting die wordt veroorzaakt door de veehouderij aan de hand van een geurberekening in kaart gebracht. Voor de geuremissiefactoren is bij deze berekening aangesloten bij het "Merkblatt Geruchsimmissionsprognosen bei Tierhaltungsanlagen, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und

Verbraucherschutz". Voor de huidige situatie is de uitkomst van deze berekening dat het noordelijke deel van de plattelandswoning tussen de geurcontouren van 1,8 ouE/m³ en 4,5 ouE/m³ ligt. Het zuidelijke deel van de woning ligt tussen geurcontouren van 3,0 ouE/m³ en 6,5 ouE/m³.

Deze geurberekening is in het geuronderzoek vervolgens ook gemaakt voor het geval [appellante sub 2] een tweede stal op zijn perceel zou bouwen. In dat geval ligt het noordelijk deel van de woning tussen de geurcontouren 3,0 ouE/m³ en 4,5 ouE/m³. Het zuidelijk deel van de plattelandswoning ligt tussen de geurcontouren van (ongeveer) 4,5 ouE/m³ en 6,5 ouE/m³. In het geuronderzoek staat verder dat geen veehouderijen met een relevante geuremissie op korte afstand zijn gelegen, waardoor geen sprake is van achtergrondbelasting.

De uitkomsten van deze berekeningen zijn in het geuronderzoek vervolgens vergeleken met wat op grond van de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: Wgv) aanvaardbaar wordt geacht. De gemeente Kaag en Braassem ligt niet in een concentratiegebied en de woning ligt buiten de bebouwde kom. Op grond van artikel 3 van de Wgv wordt in dat geval een geurbelasting van een veehouderij op een geurgevoelig object van 8,0 ouE/m³ aanvaardbaar geacht. Het woon- en leefklimaat is, zo wordt geconcludeerd in het geuronderzoek, ter plaatse van de plattelandswoning beter dan op grond van de Wgv aanvaardbaar wordt geacht.

Over de kaasmakerij staat in het geuronderzoek dat de geurbeoordeling die in het onderzoek wordt gedaan (agrarische geur) geen betrekking heeft op de kaasmakerij (industriële geur). De algemeen geldende voorschriften uit het Activiteitenbesluit vormen een borging van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de omgeving ten aanzien van de kaasmakerij. Omdat voor (mogelijke) geurbronnen geen afstandseisen op grond van het Activiteitenbesluit gelden, wordt de kaasmakerij niet in haar belangen geschaad. Op de zitting heeft de raad in aanvulling hierop toegelicht dat de bedrijfsactiviteiten van de kaasmakerij inpandig plaatsvinden, waardoor geen geuroverlast wordt verwacht.

15.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad aan de hand van het geuronderzoek voldoende gemotiveerd dat de geur die door de bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 2] wordt veroorzaakt niet zodanig is dat ter plaatse van de woning van [appellant sub 3] geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. In wat [appellante sub 2] aanvoert, ziet de Afdeling onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat het geuronderzoek onzorgvuldig of onjuist is uitgevoerd. Dat er andere manieren zijn om geuroverlast van een veehouderij in kaart te brengen, is daarvoor onvoldoende. De Afdeling weegt hier mee dat [appellante sub 2] de door hem genoemde onderzoeken niet heeft overgelegd en niet inzichtelijk heeft gemaakt in hoeverre de uitkomsten zouden verschillen als de geur die wordt veroorzaakt door de veehouderij aan de hand van deze onderzoeken in kaart zou zijn gebracht.

Voor zover [appellante sub 2] erop wijst dat het op grond van rechtspraak van de Afdeling niet voldoende is dat wordt voldaan aan een individuele geurnorm, merkt de Afdeling op dat deze rechtspraak ziet op het meewegen van de achtergrondbelasting. In de uitspraak van 6 januari 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BK8369](#), heeft de Afdeling, samengevat, overwogen dat in het geval dat de voor veehouderijen toepasselijke individuele geurnorm niet wordt overschreden, er niet zonder meer van uit kan worden gegaan dat ter plaatse een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd. Er moet namelijk rekening worden gehouden met de achtergrondbelasting die wordt veroorzaakt door andere, omliggende veehouderijen. Zoals weergegeven onder 15.1, is in het geuronderzoek rekening gehouden met

achtergrondbelasting. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het onderzoek op dit punt onjuist is uitgevoerd.

Over de uitbreidingsplannen van [appellante sub 2] merkt de Afdeling op dat, anders dan [appellante sub 2] betoogt, deze wel zijn meegenomen in het geuronderzoek. In het geuronderzoek is de voorgrondbelasting ook berekend voor het geval [appellante sub 2] een tweede stal op zijn bedrijfsperceel zou bouwen.

Ten aanzien van de kaasmakerij ziet de Afdeling geen aanleiding om te twijfelen aan het standpunt van de raad dat van deze in pandige bedrijfsactiviteiten geen geuroverlast valt te verwachten.

[appellante sub 2] heeft zich in het beroepsschrift wat betreft zijn beroepsgrond over geur voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. [appellante sub 2] heeft in het beroepsschrift of op de zitting geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van die zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Het betoog slaagt niet.

15.3. Wat betreft geluid heeft de raad zich volgens [appellante sub 2] ten onrechte gebaseerd op het akoestische onderzoek van KuiperCompagnons van 29 mei 2020 (hierna: het akoestische onderzoek). In het akoestische onderzoek wordt namelijk gesteld dat voor het noordelijke gedeelte van de woning aan de richtafstanden uit de publicatie "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uit 2009 (hierna: VNG-publicatie) wordt voldaan, maar de enkele stelling dat aan deze afstand is voldaan, toont volgens [appellante sub 2] niet aan dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Daarbij is bij het controleren of aan deze richtafstanden wordt voldaan, geen rekening gehouden met de kaasmakerij die [appellante sub 2] exploiteert. Ook heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt welk geluidniveau is gemeten op het noordelijke en zuidelijke gelegen gedeelte van de woning. Verder heeft de raad volgens [appellante sub 2] onvoldoende rekening gehouden met haar uitbreidingsplannen van de kaasmakerij. Tot slot heeft de raad ten onrechte geen cumulatieve beoordeling verricht van de geluidbelasting.

15.4. In het akoestische onderzoek staat dat het noordelijke gedeelte van de woning van [appellant sub 3] zich op circa 13,4 m uit de zuidelijke erfgrens bevindt. Omdat op grond van de VNG-publicatie de richtafstand voor het aspect geluid voor het "Fokken en houden van rundvee" in gemengd gebied 10 m bedraagt, wordt in het akoestisch onderzoek geconcludeerd dat bij het noordelijke deel van de woning sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor zover het de huidige activiteiten van de veehouderij betreft. Over toekomstige activiteiten wordt opgemerkt dat de aard van de activiteiten niet zal wijzigen, waardoor de hoogte van de niveaus niet zal wijzigen. Omdat de VNG-publicatie uitgaat van een maximale invulling, kan ervan uit worden gegaan dat ook bij een intensivering van de activiteiten nog steeds sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Het zuidelijke gedeelte van de woning ligt gedeeltelijk binnen de 10 m. Deels wordt dus niet voldaan aan de richtafstand uit de

VNG-publicatie. In het akoestische onderzoek staat dat voor de activiteiten van de veehouderij een immissierelevante bronsterkte L_{wr} van 110 à 115 dB(A) representatief wordt geacht. In het onderzoek staat verder dat dit maximale geluidniveau niet zal afnemen, omdat het bedrijfsperceel van [appellante sub 2] direct grenst aan de zuidgevel van de woning van [appellant sub 3] en er geen afschermende voorzieningen aanwezig zijn. In het akoestische

onderzoek wordt hieraan de conclusie verbonden dat ter plaatse van de zuidgevel van de woning van [appellant sub 3] geen sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Over de kaasboerderij staat in het akoestische onderzoek dat van deze bedrijfsactiviteiten geen overlast valt te verwachten, omdat deze bedrijfsactiviteiten met name inpandig plaatsvinden. Ook wanneer deze wordt uitgebreid, zal het bouwwerk gesloten worden uitgevoerd, waardoor ook in dat geval geen geluidoverlast wordt verwacht.

15.5. Niet in geschil is dat wat betreft het noordelijke gedeelte van de woning van [appellant sub 3] is voldaan aan de voor de activiteit "Fokken en houden van rundvee" aanbevolen richtafstand uit de VNG-publicatie. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad aan het voldoen aan deze richtafstand niet de conclusie heeft mogen verbinden dat ter plaatse van het noordelijke deel van de woning van [appellant sub 3] sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die aan de hantering van deze afstand in dit geval in de weg zouden kunnen staan.

Het betoog van [appellante sub 2] dat het akoestische onderzoek niet deugdelijk is, omdat niet inzichtelijk wordt gemaakt welk niveau wordt gemeten, volgt de Afdeling niet. Zoals hiervoor overwogen, mocht de raad naar het oordeel van de Afdeling voor het noordelijke gedeelte van de woning van [appellant sub 3] uitgaan van de richtafstand uit de VNG-publicatie. Dit betekent ook dat de raad de geluidbelasting voor dit gedeelte van de woning niet aan de hand van berekeningen of metingen heeft hoeven te onderzoeken. Voorts is, anders dan [appellante sub 2] stelt, in het akoestische onderzoek vermeld welke immissiewaarde optreedt op de zuidelijke gevel van de woning.

Ten aanzien van de kaasmakerij heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling voldoende gemotiveerd dat van deze inpandige bedrijfsactiviteiten, ook wanneer de kaasmakerij wordt uitgebreid, geen geluidoverlast valt te verwachten. Hierdoor is het ook niet nodig cumulatieve geluidhinder, die zou worden veroorzaakt door de activiteiten van de veehouderij en de kaasmakerij samen, te onderzoeken.

Het betoog slaagt niet.

Wonen uitgesloten

16. [appellant sub 3] voert aan dat de raad ten onrechte op de verbeelding opnieuw de aanduiding "wonen uitgesloten" heeft opgenomen voor het zuidelijke gedeelte van zijn woning. Voor zover de raad zich onder verwijzing naar het akoestische onderzoek op het standpunt heeft gesteld dat de geluidbelasting ertoe leidt dat ter plaatse van het zuidelijke gedeelte van zijn woning geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, wijst [appellant sub 3] op het tegenrapport van Stantec adviseurs van 22 juli 2021 (hierna: het tegenrapport). Daarin staat onder meer dat de raad uit is gegaan van geluidsnormen die gelden voor gewone burgerwoningen, terwijl het hier gaat om een plattelandswoning, waarvoor een lagere mate van bescherming geldt. [appellant sub 3] verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 23 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1340](#). Ook gaat de raad uit van een te hoog piekgeluid aan de bron, waardoor de optredende waarde op de gevel waar verweerder vanuit is gegaan, ook te hoog is. Verder treden de relevante piekgeluiden volgens dit rapport in beginsel niet op in de nachtperiode. Om die redenen wordt in het tegenrapport gesteld dat volstaan zou kunnen worden met geluidwerende maatregelen die 35 dB tegenhouden, in plaats van 45 dB.

16.1. De raad stelt zich op het standpunt dat uit het akoestische onderzoek blijkt dat ter plaatse van het zuidelijke gedeelte van de woning geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat is

gegarandeerd. Om die reden heeft de raad de aanduiding "wonen uitgesloten" voor het zuidelijk gedeelte van de woning op de verbeelding opgenomen, waarbij in artikel 5.1, onder e, van de planregels is geregeld dat het gebruik als gevoelige functie niet is toegestaan. Mochten de bewoners het zuidelijke gedeelte toch in gebruik willen nemen ten behoeve van een gevoelige functie, dan kan dat alsnog als de in artikel 5.1, onder e, van de planregels genoemde maatregelen worden getroffen en in stand worden gehouden die aan een aantal in dat artikelonderdeel genoemde voorwaarden voldoen. Eén van deze voorwaarden is dat de geluidwering minimaal 45 dB tegenhoudt.

16.2. Op grond van artikel 1.1a, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) wordt een bedrijfswoning, behorend tot of voorheen behorend tot een landbouwinrichting, die op grond van het bestemmingsplan door een derde bewoond mag worden, met betrekking tot die inrichting voor de toepassing van deze wet en daarop berustende bepalingen beschouwd als onderdeel van die inrichting, tenzij bij of krachtens de wet anders is bepaald. Indien een voormalige agrarische bedrijfswoning wordt bestemd als plattelandswoning maakt deze in planologisch opzicht nog steeds deel uit van de inrichting en wordt deze niet beschermd tegen de milieuemissie van deze inrichting. De inrichting wordt op deze manier niet in zijn bedrijfsvoering belemmerd door het gebruik van de (voormalige) agrarische bedrijfswoning als burgerwoning. Dit betekent echter niet zonder meer dat ter plaatse van die woning een aanvaardbaar woon- en leefklimaat aanwezig is. Of daarvan sprake is, dient door de raad te worden beoordeeld. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1340](#), onder 4.2.

Op de zitting heeft de raad toegelicht dat hij bij het bepalen van de vereiste gevelwering teneinde in de plattelandswoning een aanvaardbaar woon- en leefklimaat aanwezig te laten zijn, aansluiting heeft gezocht bij de normen voor de binnenwaarden voor L_{Amax} die zijn opgenomen in artikel 2.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Deze normen bedragen 55, 50 en 45 dB(A) voor onderscheidenlijk de dag-, avond- en nachtperiode en zijn, gelet op artikel 1.3c van het Activiteitenbesluit, niet van toepassing op een plattelandswoning. Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit haar uitspraak van 23 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1340](#), niet dat de raad bij het in een bestemmingsplan opnemen van een voorwaardelijke verplichting ten aanzien van het gebruik van een plattelandswoning geen aansluiting mag zoeken bij deze normen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. In die uitspraak is slechts overwogen dat de raad bij zijn keuze om een plattelandswoning mogelijk te maken zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat bij een plattelandswoning een lagere mate van bescherming hoort dan bij een burgerwoning. Dit laat echter onverlet dat de raad ervoor mag kiezen om een gebruik als een plattelandswoning in een bestemmingsplan slechts mogelijk te maken als voor een bepaald aspect dezelfde mate van bescherming van het leefklimaat aan de orde is als bij een burgerwoning. In dat geval moet de raad echter wel deugdelijk motiveren waarom voor dat aspect, ondanks de omstandigheid dat het gaat om een plattelandswoning, wordt aangesloten bij een norm die geldt voor burgerwoningen.

In dit geval is de raad er blijkens de toelichting op de zitting vanuit gegaan dat de in het akoestische onderzoek genoemde optredende bronsterkte van 110 à 115 dB(A) op de zuidelijke gevel van de plattelandswoning in ieder geval zal leiden tot een immissiewaarde van 90 dB(A), zodat - teneinde een binnenwaarde voor L_{Amax} van 45 dB(A) in de nachtperiode te halen - er een geluidwerende demping van de gevel van minimaal 45 dB moet worden gerealiseerd. Deze mate van geluidwering is daarom opgenomen in artikel 5.1, onder e, van de planregels. De raad heeft evenwel niet gemotiveerd waarom voor de te behalen binnenwaarde (en daarmee de mate van gevelwering) is aangesloten bij een norm

die geldt voor een burgerwoning. Het besluit berust in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet op een deugdelijke motivering.

Het betoog slaagt.

16.3. Zoals reeds overwogen, is de raad is er blijkens de toelichting op de zitting vanuit gegaan dat de in het akoestische onderzoek genoemde optredende bronsterkte van 110 à 115 dB(A) op de zuidelijke gevel van de plattelandswoning in ieder geval zal leiden tot een immissiewaarde van 90 dB(A).

In het akoestische rapport is vermeld dat de representatieve maximale geluidniveaus zullen worden veroorzaakt door transportbewegingen, laad- en losactiviteiten en aanstoting van werktuigen (aankoppelen, op de grond plaatsen etc.) en dat voor dergelijke activiteiten een immissierelevante bronsterkte (LWR) van 110 à 115 dB(A) representatief kan worden geacht. In het tegenrapport is gesteld dat deze bronsterkte te hoog is vanwege de beperkte ruimte en omdat de activiteiten worden uitgevoerd met eigen materieel zodat mag worden aangenomen dat deze met beleid worden verricht om schade te voorkomen. De Afdeling ziet hierin echter onvoldoende aanknopingspunten om te oordelen dat de raad niet heeft mogen uitgaan van de bronsterkte die in het akoestische rapport als uitgangspunt is gehanteerd.

In het tegenrapport is opgemerkt dat de activiteiten met een hoge bronsterkte waarschijnlijk niet in de nacht zullen voorkomen en dat als dit wel eens gebeurt, het waarschijnlijk om activiteiten met een incidenteel karakter gaat die niet tot de representatieve bedrijfssituatie kunnen worden gerekend. Naar het oordeel van de Afdeling is in het geval van een agrarisch bedrijf niet zonder meer aannemelijk dat de activiteiten waarover in het akoestische onderzoek in dit verband wordt gesproken, te weten transportbewegingen, laad- en losactiviteiten en aanstoting van werktuigen, in de nachtperiode slechts een incidenteel karakter hebben. De raad heeft er bij het bepalen van de benodigde gevelwering, dan ook vanuit mogen gaan dat die gevelwering ook bescherming moet bieden tegen dergelijke activiteiten in de nachtperiode.

Het betoog slaagt niet.

Twee planologische regimes

17. [appellante sub 2] voert verder aan dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, omdat voor hetzelfde bouwwerk nu twee planologische regimes gelden. Tot slot heeft volgens [appellante sub 2] het opnemen van de aanduiding "wonen uitgesloten" en de daarbij horende planregels geen gevolg voor de werkelijke situatie, omdat de woning op dit moment in zijn geheel wordt bewoond.

17.1. Op de verbeelding behorende bij het plan is voor het zuidelijke gedeelte van het bouwvlak waarop de woning van [appellant sub 3] staat de aanduiding "wonen uitgesloten" opgenomen. Hierdoor gelden andere gebruiksregels voor het noordelijke gedeelte van de woning van [appellant sub 3], dan voor het zuidelijke gedeelte. Dit is, zoals in de voorgaande overwegingen beschreven, het gevolg van de door de raad gemaakte afweging, waarbij rekening is gehouden met de feitelijke situatie, de voorgeschiedenis, eerdere uitspraken van de Afdeling en de belangen van zowel [appellante sub 2] als van [appellant sub 3]. De Afdeling ziet hierin geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening is vastgesteld.

In de stelling van [appellante sub 2] dat de woning op dit moment in zijn geheel wordt bewoond, ziet de Afdeling ook geen aanleiding het plan te vernietigen. Het niet naleven van de planregels kan in een handhavingprocedure aan de orde komen. Daarbij merkt de

Afdeling op dat [appellant sub 3], mits hij bepaalde geluidwerende maatregelen treft, op grond van de planregels de hele woning mag bewonen.
Het betoog slaagt niet.

18. Het beroep van [appellante sub 2] is ongegrond.

19. Gelet op wat onder 16.2 is vastgesteld, berust het plan voor zover het artikel 5.1, onder e, van de planregels betreft in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet op een deugdelijke motivering.

Het beroep van [appellant sub 4] en anderen

20. [appellant sub 4] en anderen zijn eigenaar van verschillende recreatiewoningen aan de Oudendijkseweg te Woubrugge en wonen permanent in hun recreatiewoning. Aan het park met recreatiewoningen is in het plan de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - categorie 4" toegekend. Op grond van deze bestemming, aanduiding en bijbehorende planregels mogen [appellant sub 4] en anderen de recreatiewoningen niet permanent bewonen.

21. [appellant sub 4] en anderen kunnen zich niet verenigen met het plan, omdat de raad, ondanks de uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2020, niet op individueel niveau heeft onderzocht of in hun geval persoonsgebonden overgangsrecht in het plan moest worden opgenomen. De raad heeft geen individuele afweging gemaakt, maar heeft alleen voor de bewoners die voor 14 maart 2007 de recreatiewoning zijn gaan bewonen, persoonsgebonden overgangsrecht in het plan opgenomen. Het wel of niet opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht in het plan is volgens [appellant sub 4] en anderen ten onrechte gekoppeld aan de peildatum voor een gedoogbeschikking. Daarbij menen [appellant sub 4] en anderen dat de raad niet uit had mogen gaan van deze peildatum, omdat de gemeente de bewoners nooit heeft geïnformeerd dat permanente bewoning verboden is. Hierdoor is er nooit de omslag geweest van passief gedogen naar actief handhaven.

Onder verwijzing naar artikel 3.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) wijzen [appellant sub 4] en anderen erop dat de raad ten onrechte niet heeft meegewogen dat handhavend optreden tot een onbillijkheid van overwegende aard zou leiden. Daarbij is het volgens [appellant sub 4] en anderen ook niet aannemelijk dat het permanente gebruik binnen afzienbare tijd zal eindigen, omdat het handhavingsbeleid nog moet worden ontwikkeld. Welke kant dit opgaat, is, gelet op de politieke discussie die momenteel wordt gevoerd over permanente bewoning van recreatiewoningen, maar zeer de vraag. [appellant sub 4] en anderen wijzen hierbij ook op de krapte op de woningmarkt. Het zal erg lastig zijn voor hen om een nieuwe woning te vinden.

21.1. De raad heeft toegelicht dat hij eerst heeft onderzocht aan welke bewoners in het verleden een persoonsgebonden beschikking is verleend. Voor de vier personen aan wie in het verleden een persoonsgebonden beschikking is verleend, heeft de raad in het plan persoonsgebonden overgangsrecht opgenomen.

Vervolgens heeft de raad per bewoner gekeken vanaf welke datum zij de recreatiewoning zijn gaan bewonen. Hij heeft hierbij gekeken naar de datum van inschrijving. Ook heeft de raad de bewoners in de gelegenheid gesteld aan te tonen dat zij al voor de peildatum, 14 maart 2007, de recreatiewoning bewoonden. De raad heeft deze datum onder verwijzing naar de handreiking "Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen" van VROM voor gemeenten als uitgangspunt genomen, omdat dat volgens de raad het moment is geweest dat de gemeente over is gegaan van passief gedogen naar actief handhaven. Op 14 maart

2007 is namelijk de beleidsnotitie "op weg naar een recreatief gebruik van recreatieverblijven" gepubliceerd in het huis-aan-huisblad. Aan de hand van deze informatie heeft de raad bekeken of er bewoners zijn die al voor de peildatum de recreatiewoning bewoonden. Dat bleek niet het geval te zijn. Daarom heeft de raad verder geen persoonsgebonden overgangsrecht in het plan opgenomen.

Verder heeft de raad erop gewezen dat op 9 maart 2021 de beleidsnotitie "handhaving permanente bewoning recreatiewoningen" is vastgesteld. Ook is het handhaven op permanente bewoning van recreatiewoningen en/of verblijven in het uitvoeringsprogramma VTH 2019 (Vergunningen Toezicht en Handhaving) hoog geprioriteerd. Volgens de raad is het daarom aannemelijk dat het illegale gebruik binnen de planperiode zal worden beëindigd.

21.2. In de uitspraak van 18 maart 2020 heeft de Afdeling onder 34.3 overwogen dat het hier gaat om bestaand illegaal gebruik van de recreatiewoningen als woning. De Afdeling heeft verder, voor zover van belang, overwogen dat de raad onvoldoende heeft onderzocht of voor de illegale permanente bewoning van de recreatiewoningen persoonsgebonden overgangsrecht in het plan moet worden overgenomen. In dit verband heeft de Afdeling overwogen dat uit de stukken blijkt dat aan twee appellanten een persoonsgebonden gedoogbeschikking is verleend voor permanente bewoning van hun recreatiewoningen en dat er gelet hierop van moet worden uitgegaan dat ten aanzien van deze bewoners niet handhavend kan worden opgetreden en dat er geen zicht is op een termijn waarbinnen de permanente bewoning van hun recreatiewoningen zal worden beëindigd. Ook heeft de Afdeling overwogen dat de raad voor de overige appellanten ten onrechte niet op individueel niveau heeft onderzocht of handhavend optreden tegen de permanente bewoning, die in een aantal gevallen naar is gebleken al vele jaren aan de orde is, nog mogelijk is en of er daarom zicht is op een termijn waarbinnen het illegale gebruik kan worden beëindigd. De raad heeft ook ten onrechte niet op individueel niveau onderzocht of er andere omstandigheden zijn die aanleiding zouden geven om voor deze appellanten persoonsgebonden overgangsrecht in het plan op te nemen, aldus de Afdeling onder 34.4.

21.3. Artikel 3.2.3 van het Bro luidt:

"Indien toepassing van het overeenkomstig artikel 3.2.2 in het plan opgenomen overgangsrecht gebruik zou kunnen leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard voor een of meer natuurlijke personen die op het tijdstip van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan grond en opstallen gebruikten in strijd met het voordien geldende bestemmingsplan, kan de gemeenteraad met het oog op beëindiging op termijn van die met het bestemmingsplan strijdige situatie, in het plan persoonsgebonden overgangsrecht opnemen."

21.4. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad bij de voorbereiding van het bestreden besluit niet op individueel niveau onderzocht of er naast de duur van de permanente bewoning andere omstandigheden zijn die aanleiding zouden geven om voor de betreffende appellanten persoonsgebonden overgangsrecht in het plan op te nemen. Naast de duur van de permanente bewoning kunnen immers ook andere (persoonlijke) omstandigheden een rol spelen bij de vraag of handhavend optreden nog wel mogelijk is en of er daarom zicht is op een termijn waarbinnen het illegale gebruik kan worden beëindigd. De raad zal deze omstandigheden daarom per betrokken appellant alsnog moeten inventariseren en zich dan moeten afvragen of die omstandigheden, in samenhang met de duur van de permanente bewoning, aanleiding geven om voor de betrokken appellant ook persoonsgebonden overgangsrecht in het plan op te nemen.

21.5. Het betoog slaagt. Gelet hierop is het plan in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het beroep van MWS

22. MWS exploiteert op de percelen [locatie 6] en [locatie 7] te Hoogmade een bedrijf dat zich bezighoudt met de reparatie van en groothandel in machines en apparaten voor industrie en handel. MWS kan zich niet met het plan verenigen, omdat daarin volgens MWS haar legaal bestaande en vergunde bedrijfsactiviteiten planologisch niet juist zijn opgenomen.

23. Aan de percelen is in het plan de bestemming "Bedrijf" toegekend en de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - lasbedrijf". Het perceel [locatie 6] heeft daarnaast de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf uitgesloten - las- en metaalbewerkingsactiviteiten".

24. De bijbehorende planregels luiden, voor zover van belang, als volgt.

Artikel 6.1 van de planregels luidt:

"Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. de uitoefening van een bedrijf uit ten hoogste categorie 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten;

b. ter plaatse van de aanduiding 'nutsvoorziening': uitsluitend een nutsvoorziening;

alsmede voor:

c. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - lasbedrijf': tevens een mobiel lasbedrijf;

(...)."

Artikel 6.3, aanhef en onder i, luidt:

"Met betrekking tot het gebruik gelden de volgende regels:

i. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf uitgesloten - las- en metaalbewerkingsactiviteiten' is het niet toegestaan om las- en overige metaalbewerkingsactiviteiten uit te oefenen."

Vertrouwensbeginsel

25. MWS voert aan dat het niet in zijn geheel als zodanig bestemmen van het lasbedrijf in strijd is met het vertrouwensbeginsel. In een

e-mailbericht van 7 september 2017, dat aan MWS en omwonenden is gestuurd, staat dat in het bestemmingsplan een zodanige regeling zal worden opgenomen dat MWS haar mobiele lasbedrijf kan blijven uitoefenen. Op de zitting heeft MWS daarnaast gewezen op het bij haar beroepschrift gevoegde e-mailbericht van 13 april 2017, waarin staat dat een maatbestemming voor haar bedrijf zal worden opgenomen in het nieuwe bestemmingsplan. Ook staat in dit e-mailbericht dat MWS haar bedrijfsvoering in de huidige staat kan voortzetten. Volgens MWS had de raad, gelet op deze e-mailberichten, ook las- en metaalbewerkingsactiviteiten in het noordelijke gedeelte van de loods moeten toelaten.

25.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant

van de overheid toezeggingen of andere uitspraken zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe.

Verder is vereist dat die uitspraak of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de (democratisch gekozen) gemeenteraad om een eigen belangenafweging te maken, kunnen handelingen van het college van burgemeester en wethouders en gemeentebesturen de raad alleen binden als hij daarmee instemt.

Ook als een toezegging, andere uitspraak of gedraging niet kan worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan, neemt dat niet weg dat er situaties kunnen zijn waarin deze handeling moet worden betrokken bij een belangenafweging in het kader van artikel 3:4 van de Awb.

25.2. De Afdeling begrijpt dat MWS naar aanleiding van de door haar overgelegde e-mailberichten had verwacht dat de manier waarop zij haar bedrijf uitoefent ook als zodanig in het plan zou worden bestemd. De

e-mailberichten waar MWS naar verwijst, zijn echter verstuurd door een adviseur ruimtelijke ontwikkeling, die werkzaam is bij de gemeente. Niet is gebleken dat de raad heeft ingestemd met de inhoud van deze

e-mailberichten. Dit betekent dat wat in deze e-mailberichten staat, niet kan worden toegerekend aan de raad.

De Afdeling stelt verder vast dat de raad de inhoud van deze

e-mailberichten wel heeft betrokken in zijn aan het vastgestelde plan ten grondslag gelegde afwegingen. De raad heeft in de beantwoording van de zienswijze van MWS toegelicht dat hij geen laswerkzaamheden in het noordelijk deel van de loods wenst toe te staan, omdat hij het niet wenselijk acht dat bedrijfsactiviteiten in het buitengebied worden geïntensiveerd. De raad heeft op de zitting in aanvulling hierop gewezen op de klachten van omwonenden. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hiermee voldoende gemotiveerd waarom laswerkzaamheden in het noordelijke deel van de loods niet als zodanig kunnen worden bestemd.

Het betoog slaagt niet.

Onduidelijke regeling

26. MWS voert verder aan dat artikel 1.85 van de planregels niet duidelijk is. Zoals het bedrijf daar wordt omschreven, wordt volgens haar geïmpliceerd dat het grootste gedeelte van de werkzaamheden op het perceel van de klant plaatsvindt en niet op het bedrijfsp perceel. MWS stelt dat dat niet de realiteit is. In de loods worden wel degelijk reparatiewerkzaamheden verricht. Hoe die werkzaamheden op het bedrijfsp perceel zich verhouden tot de werkzaamheden op het perceel van de klant, hangt volgens MWS af van de aard en de omvang van het werkaanbod. Deze reparatiewerkzaamheden zijn in ieder geval niet altijd ondergeschikt aan werkzaamheden bij klanten. Volgens MWS is niet duidelijk op welke wijze moet worden vastgesteld dat de werkzaamheden hoofdzakelijk plaatsvinden op locatie bij de klant als bedoeld in voornoemde planregel. Dat maakt de planregel in haar ogen rechtsonzeker.

26.1. Artikel 1.85 van de planregels luidt:

"mobiel lasbedrijf

Een bedrijf waarvan de werkzaamheden (metaalbewerkingsactiviteiten) hoofdzakelijk plaatsvinden op locatie bij de klant."

26.2. De Afdeling stelt vast dat artikel 1.85 alleen regelt dat de werkzaamheden hoofdzakelijk plaatsvinden op locatie bij de klant. Op grond van deze begripsomschrijving is het naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende duidelijk wanneer werkzaamheden hoofdzakelijk plaatsvinden op locatie. Dit kan bijvoorbeeld worden beoordeeld aan de hand van het aantal uur dat per dag, per week of per maand op het bedrijfsperceel van MWS wordt gewerkt, met daartegenover het aantal uur dat bij de klant wordt gewerkt. Hoofdzakelijk zou echter ook betrekking kunnen hebben op de aard van de werkzaamheden, waarbij alleen de lichtere laswerkzaamheden op het bedrijfsperceel van MWS worden uitgevoerd.

Gelet op wat hiervoor is overwogen, is het niet duidelijk in welke mate MWS haar bedrijfsactiviteiten op het bedrijfsperceel mag uitvoeren. Naar het oordeel van de Afdeling is het plan in zoverre in strijd met de rechtszekerheid vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Tegenstrijdige aanduidingen

27. MWS voert aan dat door aan de noordkant van het perceel de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf uitgesloten - las- en metaalbewerkingsactiviteiten", de aan deze gronden toegekende aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - lasbedrijf" betekenisloos wordt. MWS kan haar bedrijf daar immers niet exploiteren.

27.1. De raad heeft toegelicht dat hij heeft beoogd te regelen dat MWS het noordelijke gedeelte van de loods wel kan gebruiken voor haar bedrijfsactiviteiten, maar niet voor laswerkzaamheden. Het noordelijke gedeelte van de loods kan bijvoorbeeld worden gebruikt voor opslag.

Gelet op deze toelichting, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan op dit punt geen stand kan houden.

Het betoog slaagt niet.

Gelijkheidsbeginsel

28. MWS wijst er tot slot op dat er op andere locaties zwaardere bedrijven planologisch door het toekennen van een maatwerkbestemming dicht bij woningen zijn toegelaten. Zo is aan de [locatie 8] een smederij op 15 m afstand van een woning gevestigd, aan de [locatie 9] een landbouwmechanisatiebedrijf op 23 m van een woning en aan de [locatie 10] een bouw- en aannemingsbedrijf op een afstand van 50 m van een woning.

28.1. De raad stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van vergelijkbare gevallen. De bedrijven waar MWS op wijst waren, anders dan MWS, al als zodanig bestemd in voorgaande bestemmingsplannen.

Gelet op wat de raad naar voren heeft gebracht, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de situaties die MWS heeft genoemd niet vergelijkbaar met de situatie die bij MWS aan de orde is.

Het betoog slaagt niet.

29. Gelet op wat onder 25.2 is vastgesteld, is het plan wat de definitie van "mobiel lasbedrijf"

in artikel 1.85 van de planregels betreft in strijd met de rechtszekerheid vastgesteld.
Het beroep van [appellant sub 6]

30. [appellant sub 6] is eigenaar van het perceel Westerdijk 2a in Leimuiden. Op dit perceel staat een loods. Aan het perceel is de bestemming "Wonen" toegekend, met, voor het gedeelte van het perceel waar de loods staat, de aanduiding "bijgebouwen". [appellant sub 6] kan zich niet met het plan verenigen, omdat de loods volgens hem niet juist is bestemd en omdat de raad het gebruik van de loods als recreatieverblijf niet heeft toegestaan.

31. [appellant sub 6] voert aan dat de raad de loods ten onrechte heeft bestemd als bijgebouw bij een woning. Deze loods hoort volgens hem niet bij een woning, omdat de woning op de Westerdijk niet zijn eigendom is. De raad heeft eerder ook bevestigd dat er geen samenhang is tussen de op de [locatie 11] aanwezige woning en de loods. Volgens [appellant sub 6] levert de planregeling daarom een belemmering op van het meest doelmatige gebruik van de loods die niet door dringende redenen kan worden gerechtvaardigd.

31.1. De raad heeft toegelicht dat hij ervoor heeft gekozen om de loods op het perceel Westerdijk 2a, net als voorheen, alleen toe te laten als bijgebouw bij de woning aan de [locatie 11]. De raad wijst erop dat de Afdeling dit in de uitspraak van 18 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:817](#), niet onredelijk heeft geacht.

31.2. Artikel 17.1 van de planregels luidt:

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

a. het wonen en in samenhang daarmee voor de uitoefening van aan-huis-gebonden beroepen en kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten";

(...)"

Artikel 17.2 luidt:

"Op deze gronden mag uitsluitend ten dienste van de bestemming worden gebouwd en gelden de volgende regels:

(...)

f. ter plaatse van de aanduiding 'bijgebouwen': mogen tevens bijgebouwen worden gebouwd;

(...)."

Artikel 30, onder a, van de planregels luidt: "het gebruik van bijgebouwen als zelfstandige woning, zelfstandig recreatief onderkomen of afhankelijke woonruimte is niet toegestaan, tenzij anders bepaald in hoofdstuk 2;"

31.3. In het voorheen geldende plan, te weten het bij besluit van 28 mei 2018 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied Oost", was eveneens een bestemming toegekend die de loods van [appellant sub 6] toeliet als bijgebouw bij de woning op het perceel [locatie 11], maar niet als zelfstandige opslag- of bedrijfsruimte. In de uitspraak over dit bestemmingsplan van 20 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:817](#), heeft de Afdeling onder 27.2 overwogen dat zij van oordeel is dat het standpunt van de raad dat het onwenselijk is om in het buitengebied een zelfstandige bedrijfsfunctie toe te voegen en dat hij daarom alleen wil toestaan dat de loods wordt gebruikt als bijgebouw bij de woning [locatie 11], niet onredelijk is. Uit wat

[appellant sub 6] heeft aangevoerd, valt niet af te leiden dat de omstandigheden waaronder het bestemmingsplan "Buitengebied Oost" was vastgesteld, bij de vaststelling van het bestreden plan waren gewijzigd. De raad mocht zich daarom opnieuw op dit standpunt stellen.

Het betoog slaagt niet.

32. [appellant sub 6] wijst er verder op dat hij de raad in zijn zienswijze heeft verzocht toestemming te geven voor het gebruik van de loods als recreatieverblijf. [appellant sub 6] heeft bij zijn zienswijze een ruimtelijke onderbouwing gevoegd. De raad heeft in zijn beantwoording van de zienswijze opgemerkt geen medewerking te willen verlenen, omdat het in strijd is met beleid om een recreatiewoning van 170 m² planologisch toe te laten. Volgens [appellant sub 6] mag de raad dit beleid niet tegenwerpen, omdat dit beleid nog niet bekend is gemaakt. Daarnaast is het doel van het beleid permanente bewoning van recreatiewoningen te voorkomen. Volgens [appellant sub 6] is het daarom vreemd dit beleid aan hem tegen te werpen, omdat aan de gronden waar de loods op is gevestigd een woonbestemming is toegekend. Dit betekent volgens [appellant sub 6] dat ook nu al permanent kan worden gewoond in de loods.

32.1. De raad stelt dat het college van burgemeester en wethouders op 12 mei 2020 heeft besloten dat de oppervlakte van nieuwe recreatiewoningen maximaal 60 m² mag bedragen, tenzij sprake is van bestaande rechten. Deze beleidslijn is ingezet om het minder aantrekkelijk te maken een recreatiewoning permanent te gaan bewonen. De raad heeft in overeenstemming met deze beleidslijn besloten geen medewerking te verlenen aan het planologisch mogelijk maken van een recreatiewoning van 170 m².

32.2. [appellant sub 6] heeft bij zijn zienswijze verzocht om ter plaatse van de loods een recreatiewoning met een oppervlakte van 170 m² mogelijk te maken. De raad heeft bij zijn besluit om dit in het bestreden plan niet mogelijk te maken niet volstaan met een enkele verwijzing naar het beleid dat geen medewerking wordt verleend aan nieuwe recreatiewoningen die groter zijn dan 60 m², maar ook uitgelegd dat daarmee wordt beoogd permanente bewoning van recreatiewoningen onaantrekkelijk te maken. De raad heeft geen aanleiding gezien om daar in dit geval een uitzondering op te maken. Ook zonder dat dat beleid al bekend was gemaakt, mocht de raad een besluit nemen dat in overeenstemming is met dat beleid. Voor zover [appellant sub 6] heeft gesteld dat het vreemd is dat dit beleid aan hem wordt tegengeworpen omdat nu ook al permanent mag worden gewoond in de loods, overweegt de Afdeling dat dit laatste onjuist is. Zowel onder het regime van het bestreden plan als van het voorgaande plan mag de loods niet worden gebruikt als woning.

Het betoog slaagt niet.

33. Het beroep van [appellant sub 6] is ongegrond.

Conclusie

34. Het beroep van [appellant sub 7] en anderen is niet-ontvankelijk.

35. De beroepen van [appellant sub 6] en [appellante sub 2] zijn ongegrond.

36. Het beroep van [appellant sub 1] is gegrond. Het bestreden plan moet worden vernietigd, voor zover het de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Water" ter plaatse van het woonschip aan de [locatie 3] in Leimuiden betreft.

37. Dit betekent dat voor [appellant sub 7] en anderen, [appellant sub 6], [appellante sub 2] en [appellant sub 1] deze uitspraak een einduitspraak is.

38. De raad hoeft geen proceskosten van [appellant sub 7], [appellant sub 6] en [appellante sub 2] te vergoeden. De raad moet de proceskosten van [appellant sub 1] vergoeden.

39. Ook de beroepen van [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen en MWS hebben gebreken in het bestreden besluit aan het licht gebracht.

Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om deze gebreken binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak te herstellen. De raad kan dat doen door:

- a. met inachtneming van wat is overwogen onder 16.2 te motiveren waarom ervoor is gekozen om bij het bepalen van de vereiste gevelwering voor de plattelandswoning van [appellant sub 3], uit te gaan van een norm die geldt voor de binnenwaarde van burgerwoningen;
- b. met inachtneming van wat is overwogen onder 21.4 op individueel niveau te onderzoeken of er naast de duur van de permanente bewoning andere omstandigheden zijn die aanleiding geven om voor [appellant sub 4] en anderen persoonsgebonden overgangsrecht in het plan op te nemen;
- c. met inachtneming van wat onder 26.2 is overwogen in de planregels een begripsomschrijving van het begrip "mobiel lasbedrijf" op te nemen die duidelijk maakt welke bedrijfsactiviteiten op de percelen [locatie 6] en [locatie 7] mogen worden uitgeoefend.

De raad moet de Afdeling, [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen en MWS de uitkomst mededelen en het gewijzigde of nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en mededelen.

40. In de einduitspraak zal worden beslist over de vergoeding van de proceskosten en het griffierecht van [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen en MWS.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

Einduitspraak:

- I. verklaart het beroep van [appellant sub 7] en anderen niet-ontvankelijk;
- II. verklaart de beroepen van [appellante sub 2] en [appellant sub 6] ongegrond;
- III. verklaart het beroep van [appellant sub 1] gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Kaag en Braassem van 26 oktober 2020, voor zover het de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Water" ter plaatse van het waterperceel aan de [locatie 3] te Leimuiden betreft;
- V. veroordeelt de raad van de gemeente Kaag en Braassem tot vergoeding van de bij [appellant sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00 geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. gelast dat de raad van de gemeente Kaag en Braassem het door [appellant sub 1] voor de behandeling van zijn beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 178,00 vergoedt.

Tussenuitspraak:

draagt de raad van de gemeente Kaag en Braasem op om:

- binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak, met inachtneming van wat onder 39 is overwogen, de gebreken in het besluit van 26 oktober 2020 te herstellen;
- de Afdeling, [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen en MWS de uitkomst mede te delen en het gewijzigde of nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Hoekstra
voorzitter

w.g. Lap
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 9 november 2022

288-952