
Gst. 2019/130

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
22 mei 2019, nr. 201807097/1/A3
(Mr. E. Helder)
m.nt. R.J. Lucassen¹

(Art. 2, 3 en 4 Wet voorkeursrecht gemeenten)

ECLI:NL:RVS:2019:1638

Vestiging gemeentelijk voorkeursrecht in verband met een structuurvisie. Criterium “aanwijzingen voor de bestemming”. Afwijkend gebruik.

Een structuurvisie kan alleen maar een basis zijn voor een voorkeursrecht als de structuurvisie in ieder geval aanwijzingen bevat voor de bestemming. Hoewel uit de structuurvisie volgt dat aan de locatie waartoe het perceel behoort de bestemming werken-wonen is toegedacht en de locatie behouden zal blijven als binnenstedelijk bedrijventerrein, is uit de structuurvisie eveneens af te leiden dat afhankelijk van de uitkomst van stedenbouwkundige verkenningen de gemeenteraad zal kiezen voor een forse tot zeer forse toename van het aantal woningen in het gebied. Door een dergelijke toevoeging van een woonfunctie aan een gebied

¹ Robert Lucassen is advocaat bij CMS in Amsterdam.

met een bedrijfsbestemming, wijzigt het planologisch gebruik daarvan en is derhalve voldaan aan de voor de vestiging van een voorkeursrecht geldende eis van afwijkend gebruik.

Uitspraak op het hoger beroep van:
[appellant A], [appellante B] en [appellante C] (hierna tezamen in enkelvoud: [appellante B]), te Amsterdam, appellanten,
tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 19 juli 2018 in zaak
nr. 17/4640 17/4639 in het geding tussen:
[appellante B] en [wederpartij]
en
de raad van de gemeente Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 20 april 2016 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: de Wvg) een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op de [locatie] te Amsterdam (hierna: de locatie).

Bij besluit van 15 maart 2017 heeft de raad het besluit van het college van 20 april 2016 bekrachtigd en de locatie op grond van artikel 4 van de Wvg aangewezen als locatie waarop de Wvg van toepassing is.

Bij besluit van 28 juni 2017 heeft de raad het door [wederpartij] en [appellante B] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 juli 2018 heeft de rechtbank de door [wederpartij] en [appellante B] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. (.....)

Tegen deze uitspraak heeft [appellante B] hoger beroep ingesteld.

De raad heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 april 2019, waar [appellante B], vertegenwoordigd door [appellant A], bijgestaan door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door mr. O.J.C. van den Broek, C.A.C. Frikkee en P. Spaans, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante B] is eigenaar van het perceel sectie [...], nummer [...] op het bedrijventerrein Metaalbewerkerweg (hierna: het perceel), gelegen op de [locatie] te Amsterdam. Op het perceel wordt een elektromotoren reparatiebedrijf geëxploiteerd.

2. Op 17 februari 2011 heeft de gemeenteraad de "Structuurvisie Amsterdam 2040" (hierna: de structuurvisie) vastgesteld. Op 19 juni 2013 heeft de deelraad van stadsdeel Noord van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan "Metaalbewerkerweg en omgeving" (hierna: het bestemmingsplan) vastgesteld. In het bestemmingsplan is aan het hiervoor aangehaalde perceel de bestemming "Bedrijf-1" of "Bedrijf-2" toegekend. Ter zitting heeft het college toegelicht dat dit een conserverend bestemmingsplan is.

Het bestemmingsplan legt de huidige situatie vast, maar is geen concretisering van de structuurvisie.

Besluitvorming

3. Bij het besluit van 20 april 2016 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op de locatie en daarmee ook op het perceel waartoe [appellante B] is gerechtigd. [appellante B] heeft een zienswijze ingebracht en bezwaar gemaakt tegen dat collegebesluit.

Bij het besluit van 15 maart 2017 heeft de gemeenteraad het voorkeursrecht bekrachtigd. De gemeenteraad heeft aan het besluit ten grondslag gelegd dat de gemeente Amsterdam het plan heeft het gebied te herontwikkelen. Het voorkeursrecht moet frustratie van en speculatie op de geplande herontwikkeling voorkomen. De gemeenteraad heeft overwogen dat uit de structuurvisie blijkt dat het huidige gebruik in deze vorm zal verdwijnen en het gebied zal worden bestemd voor werk-woongebied.

Bij het besluit van 28 juni 2017 heeft de raad het besluit van 15 maart 2017 gehandhaafd.

Aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft overwogen dat de structuurvisie voldoende aanwijzingen bevat dat voor het voorkeursgebied waartoe het perceel behoort, is beoogd dat daaraan een woonfunctie aan zal worden toegevoegd. De rechtbank heeft voorts overwogen dat door die toevoeging sprake is van gewijzigd gebruik, zoals de Wvg vereist. Dat 50% van het aangewezen terrein als bedrijventerrein behouden blijft, maakt dat niet anders. Volgens de rechtbank is niet gebleken dat de structuurvisie niet voldoet aan de daaraan gestelde voorwaarden. Voorts betekent het bestemmingsplan niet dat de in de structuurvisie genoemde aanwijzingen hun betekenis verliezen. De rechtbank heeft overwogen dat de gemeenteraad een correcte belangenafweging heeft gemaakt en in redelijkheid het besluit van 28 juni 2017 heeft kunnen nemen.

Hoger beroep

5. [appellante B] heeft betoogd dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat uit de structuurvisie blijkt dat de bestemming van het perceel verandert. Zij voert hiertoe aan dat volgens het bestemmingsplan op het perceel een bedrijfspand met woning is toegestaan. Dit komt overeen met de toekomstige woon-werkbestemming. Het voorkeursrecht kon derhalve niet op grond van de structuurvisie worden gevestigd, aldus [appellante B].

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1355 is aan de vestiging van een voorkeursrecht op basis van een structuurplan inherent dat op perceelsniveau nog niet vaststaat hoe het uiteindelijke grondgebruik eruit zal zien. Bij vestiging van een voorkeursrecht op basis van een structuurplan hoeft nog geen zekerheid te bestaan over de verwezenlijking van de beoogde uitwerking, waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd. De systematiek van de Wvg

brengt mee, dat op het moment dat het voorkeursrecht kan worden aangewend, veelal nog niet zeker zal zijn of de beoogde uitwerking feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd, aldus genoemde uitspraak van de Afdeling.

5.2. De rechtbank heeft, gelet op artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wvg, terecht overwogen dat een structuurvisie alleen maar een basis kan zijn voor een voorkeursrecht als de structuurvisie in ieder geval aanwijzingen bevat voor de bestemming. Uit de structuurvisie volgt dat aan de locatie Metaalbewerkerweg waartoe het perceel behoort de bestemming werken-wonen is toegedacht. Hoewel [appellante B] terecht heeft aangevoerd dat uit de structuurvisie tevens volgt dat die locatie volgens de tekst op pagina 104 behouden zal blijven als binnenstedelijk bedrijventerrein, heeft de rechtbank met juistheid overwogen dat uit noot 2 bij deze tekst volgt dat voor de westelijke IJoevers binnen de ringweg A10 verkenningen worden uitgevoerd in het kader van het project Haven-Stad. Voor deze terreinen is het toekomstbeeld afhankelijk van deze verkenningen. Op basis van deze verkenningen kiest de gemeenteraad, zo staat op pagina's 64 tot en met 67 van de structuurvisie er voor om door te gaan met scenario's 2 en 3 die respectievelijk leiden tot een toename van de woningaantallen met 13.000 en 19.000. Scenario 2 leidt tot een "verdere verstedelijking in combinatie met schonere en stillere havenactiviteiten". In scenario 3 zullen "de havenactiviteiten plaats maken voor een nieuwe stadswijk met een aanzienlijk aantal inwoners". De gemeenteraad heeft expliciet niet gekozen voor scenario 1, welk scenario zou leiden tot een toename van de woningaantallen met slechts 4.000. De rechtbank heeft terecht overwogen dat door toevoeging van een woonfunctie zoals in de structuurvisie omschreven, aan een gebied met een bedrijfsbestemming, het planologische gebruik van dat terrein wijzigt. Dat wonen bij het bedrijfspand reeds was toegestaan, maakt dit niet anders. De onderhavige bedrijfswoning behoort immers bij het ter plaatse aanwezige bedrijf en valt binnen de vigerende bedrijfsbestemming, terwijl de in de structuurvisie toegedachte transformatie van het gebied naar een bestemming werken-wonen van een andere orde is. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 18 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA3222) is bij de parlementaire behandeling van de Wvg tot uitdrukking gebracht dat de voorkeursregeling niet zo beperkt hoeft te worden opgevat dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar, maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. De toevoeging van het hiervoor genoemde aantal woningen zal leiden tot een intensievere woonfunctie en derhalve een afwijkend gebruik, zoals de Wvg vereist.

Voor zover [appellante B] in hoger beroep voorts heeft verwezen naar hetgeen in beroep is aangevoerd, overweegt de Afdeling dat zij geen redenen heeft aangevoerd op grond waarvan de weerlegging van die gronden door de rechtbank onjuist dan wel onvolledig zou zijn.

Het betoog faalt.

Conclusie

6. Het hoger beroep van [appellante B] is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigt de aangevallen uitspraak.

Naschrift

1. Deze uitspraak heeft betrekking op de rechtmatigheid van een besluit van de gemeenteraad van Amsterdam om op een perceel grond dat deel uitmaakt van het bedrijventerrein "Metaalbewerkerweg" in Amsterdam-Noord, een gemeentelijk voorkeursrecht als bedoeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) te vestigen. Het aanwijzingsbesluit werd genomen op de grondslag van de in 2011 door de gemeenteraad vastgestelde 'Structuurvisie Amsterdam 2040'. Deze uitspraak is voor de praktijk van belang, omdat zij licht werpt op twee van de drie formele criteria die in acht moeten worden genomen bij de vestiging van een voorkeursrecht op de grondslag van een structuurvisie voor gronden die daarbij niet zijn aangewezen tot moderniseringsgebied als bedoeld in artikel 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening. Het eerste criterium, inhoudend dat aan de in de structuurvisie opgenomen grond een niet-agrarische bestemming moet zijn toegedacht, vormt meestal geen punt van discussie, zo ook niet in deze uitspraak. Het tweede criterium luidt dat het huidige, feitelijke gebruik moet afwijken van die toegedachte bestemming. Dat is wél vaak een geschilpunt, waarvan deze uitspraak een illustratie vormt. Een derde criterium waaraan een vestigingsbesluit op deze grondslag moet voldoen, is dat bij de structuurvisie aanwijzingen moeten zijn gegeven voor de bestemming. In de onderhavige zaak werd door appellante betwist dat de structuurvisie dergelijke aanwijzingen bevatte. Voor de volledigheid vermeld ik dat uit de rechtspraak volgt dat, ook al is voldaan aan de formele toepassingsvoorwaarden, dat niet altijd ertoe leidt dat ook daadwerkelijk een voorkeursrecht op basis van een structuurvisie (onder de WRO: structuurplan) kan worden gevestigd. Er geldt namelijk ook nog het materieel vereiste dat de toegedachte bestemming volgens het vestigingsbesluit moet overeenkomen met de volgens de structuurvisie toegedachte bestemming. Wijken die twee van elkaar af, dan is de gemeenteraad niet bevoegd om op basis van de structuurvisie het voorgenomen aanwijzingsbesluit te nemen, zo is af te leiden uit ABRvS 26 september 2001 (ECLI:NL:RVS:2001:AN6842, AB 2002/18, m.nt. J.B. Mus).

2. Voor ik aan de bespreking van die inhoudelijke aspecten toekom, wil ik eerst een punt ophelderen dat verraar zou kunnen zaaien. In de uitspraak is vermeld dat

het college van burgemeester en wethouders op 20 april 2016 een zogeheten voorlopig voorkeursrecht op de locatie heeft gevestigd. Dat is een besluit op grond van artikel 6 Wvg, dat van rechtswege vervalt drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt. Als een aanwijzingsbesluit van de raad binnen de genoemde termijn van drie maanden uitblijft, dan vervalt dus het voorlopige-aanwijzingsbesluit en rust er vanaf dat moment geen gemeentelijk voorkeursrecht meer op de eerder aangewezen percelen. De uitspraak vermeldt dat de raad het besluit van het college van 20 april 2016 bij zijn besluit van 15 maart 2017 heeft bekrachtigd en de locatie op grond van artikel 4 van de Wvg heeft aangewezen als locatie waarop de Wvg van toepassing is. Het raadsbesluit zou derhalve genomen zijn ruim *buiten* de termijn van drie maanden, hetgeen zou hebben betekend dat het voorkeursrecht inmiddels was vervallen. Navraag bij de procesvertegenwoordigers van de gemeente Amsterdam heeft echter geleerd dat de afdelingsuitspraak ten onrechte de datum noemt van 20 april 2016. Dit blijkt 20 december 2016 te moeten zijn, en dan valt het raadsbesluit keurig binnen de termijn van drie maanden. Overigens ben ik van mening dat de term “bekrachtiging” niet zuiver is. De raad bekrachtigt immers niet een besluit van het college, waardoor de gelding van het door het college gevestigde voorkeursrecht zou worden voortgezet, maar neemt zelfstandig en op een andere grondslag een eigen besluit waarmee het voorkeursrecht definitief wordt gevestigd. Volgens het systeem van vestiging wordt dat definitieve voorkeursrecht gecontinueerd indien door de raad tijdig een opvolgend ruimtelijk besluit (op grondslag van een structuurvisie of een bestemmingsplan) wordt genomen. Dat systeem wordt onder de aanstaande Omgevingswet overigens gehandhaafd.

3. Veelal volgt binnen de geldigheidsduur van maximaal drie maanden van een voorlopig voorkeursrecht een aanwijzingsbesluit van de gemeenteraad zonder dat er op dat moment een formeel-planologische grondslag in de vorm van een structuurvisie of bestemmingsplan voorhanden is. Zo'n besluit wordt wel aangeduid als een ‘vervroegde aanwijzing’. In dit geval was dat echter uitgesloten, omdat er zowel een structuurvisie als een bestemmingsplan voor de betrokken locatie golden, en een vervroegde aanwijzing alleen kan plaatsvinden voor gronden die nog niet zijn opgenomen in een structuurvisie of bestemmingsplan. De gedachte daarachter is dat naarmate de voorgenomen planologische ontwikkeling concreter en actueler is vastgelegd, het aanwijzingsbesluit daarbij moet aansluiten en dan dus niet mag worden teruggegrepen op een fase waarin die ruimtelijke besluitvorming nog niet zo ver gevorderd was. Het in 2013 vastgestelde bestemmingsplan viel echter als grondslag voor een aanwijzingsbesluit af, omdat het daarbij om een conserverend plan gaat, dat geen concretisering vormt van de twee jaar daarvoor vastgestelde structuurvisie. In zo'n situatie is er geen bezwaar om het aanwijzingsbesluit op de eerder vastgestelde structuurvisie te baseren.

4. Voor zover hier van belang, bepaalt artikel 4 Wvg dat voor aanwijzing in aanmerking komen gronden die

zijn begrepen in een structuurvisie, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming en waaraan bij de structuurvisie een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het geschil tussen appellanten en de gemeenteraad concentreerde zich op de vraag, of de structuurvisie wel aanwijzingen voor de toegedachte bestemming van het betrokken perceel bevatte, en of het huidige gebruik van het perceel (in voldoende mate) afweek van die toegedachte bestemming.

5. Artikel 4, eerste lid aanhef en onder a Wvg spreekt van een structuurvisie ‘waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming’. Bedoeld wordt: de toekomstige oftewel toegedachte bestemming, want de bestemming zelf wordt pas definitief bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Wvg noemde het structuurplan (de voorganger van de huidige structuurvisie) naast het bestemmingsplan als grondslag voor een aanwijzingsbesluit van de raad. De toelichting vermeldde het volgende:

“Gezien de maatgevende rol die dus is toegekend aan de planologische bestemming, is het noodzakelijk vast te stellen welke mate van zekerheid de bestemming moet hebben, alvorens de bedoelde aanwijzing kan worden gedaan. Het belang van eigenaren brengt mede, dat die zekerheid volkomen zal zijn, met andere woorden dat de bestemming is vastgelegd in een onherroepelijk goedgekeurd bestemmingplan. Het belang van de gemeenten daarentegen vraagt om de mogelijkheid de aanwijzing te doen bij het eerste bekend worden van voornemens met betrekking tot het ruimtelijk beleid, met andere woorden bij het ter inzage leggen van het ontwerp voor een structuurplan. De beide belangen liggen zo ver uit elkaar, dat naar een compromis moet worden gezocht in die zin, dat er een redelijke mate van zekerheid omtrent de bestemming zal moeten bestaan, alvorens de aanwijzing van gronden (...) kan worden gedaan. Daarbij moet in de eerste plaats worden bedacht dat het volgens het ontwerp de gemeenteraad zal zijn, die de aanwijzing doet. Het ligt dan ook voor de hand, dat de raad, alvorens daartoe te kunnen overgaan, zich omtrent de bestemming zal moeten hebben uitgesproken.”(.....) Het structuurplan is minder concreet [dan het bestemmingsplan-auteur]. Het geeft de grote lijnen voor de ontwikkeling aan. Het kán echter ook aanwijzingen geven voor de toekomstige bestemming. Indien dat het geval is, kan het (...) de grondslag vormen voor de aanwijzing van gronden voor de toepassing van het voorkeursrecht (.....).”(Kamerstukken II 1975/76, 13713, 3, p. 13).

6. Over de vraag, wat precies onder ‘aanwijzingen voor de bestemming’ moet worden verstaan, zwijgen de kamerstukken. Gelet op de zojuist geciteerde passage uit de parlementaire geschiedenis dienen die aanwijzingen er in elk geval toe, de eigenaren van de betrokken gronden zoveel mogelijk zekerheid te bieden over wat de gemeente met die gronden van plan is. Hoe concreter, hoe beter, al heeft de

wetgever ook oog gehad voor het belang van gemeenten om het voorkeursrecht te vestigen juist in een pril stadium van ruimtelijke besluitvorming. De wettekst noch de parlementaire geschiedenis laten zich erover uit, hoe specifiek en gedetailleerd die aanwijzingen moeten zijn. Wel heeft de Afdeling in 2007 geoordeeld dat de rechtszekerheid eist dat de aanwijzing in een (regionaal) structuurplan en de daarbij behorende kaart voldoende concreet is om op basis daarvan te kunnen vaststellen op welke kadastraal bekende percelen zij betrekking heeft; alleen dan kan zij dienen als grondslag voor het vestigen van een wettelijk voorkeursrecht op een of meer van die percelen (ABRvS 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2530). De informatie volgens de plankaart moet dus voldoende zijn om de aangewezen gronden binnen het toekomstige bestemmingsgebied te kunnen lokaliseren. Dat is belangrijker dan de vraag, welk specifiek gebruik van de aangewezen gronden in de toekomst zal zijn toegestaan, zo volgt reeds uit de uitspraak van de Afdeling inzake het Intergemeentelijk Structuurplan Zuidplas, waarin werd overwogen:

“Dat op perceelsniveau nog niet vaststaat hoe het uiteindelijke grondgebruik eruit zal gaan zien, is inherent aan de vestiging van een voorkeursrecht op basis van een structuurplan.”

(ABRvS 16 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD7340, TBR 2008/175, m.nt. J.B. Mus). Die overweging wordt later herhaald in de uitspraak van de Afdeling van 19 januari 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP1355) waarnaar de Afdeling ook in de hier besproken uitspraak verwijst.

7. Gaat het bij die aanwijzingen om geschreven tekst, waarin wordt vermeld welke bestemming(en) aan een locatie worden toegedacht, of kan het ook gaan om kaartmateriaal (in huidige termen: verbeelding)? Blijkens de rechtspraak zijn beide mogelijk. Dat is ook voor de hand liggend, want beide bronnen kunnen informatie leveren ter beantwoording van de vraag, of er sprake is van een niet-agrarische bestemming en of het huidige gebruik van de gronden afwijkt van die bestemming. Veelal zal juist de combinatie van geschreven tekst en plankaart de vereiste duidelijkheid kunnen bieden. Een tamelijk recent voorbeeld biedt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam uit 2018 (rechtbank Amsterdam 19 juli 2018, zaaknummers AMS 17/4639 en AMS 17/4640, niet gepubliceerd) in een geschil over de vestiging van een voorkeursrecht op grondslag van de Structuurvisie Amsterdam 2040 (dus dezelfde structuurvisie als die, welke in de hier geannoteerde uitspraak centraal staat). Door appellanten werd betwist dat de structuurvisie voldoende aanwijzingen bevatte voor de bestemming. De rechtbank oordeelde echter dat aan die voorwaarde wel werd voldaan, waarbij zij verwees naar zowel een aantal plankarten met bijbehorende legenda's als naar enkele tekstpassages waaruit volgde dat het in het aanwijzingsbesluit vermelde toegedachte gebruik van de grond overeenkwam met de in de structuurvisie aan die grond toegedachte bestemming. Er is een geval bekend waarin de raad zelf twijfelde of de structuurvisie/het structuurplan waarin de

aan te wijzen gronden waren opgenomen, wel aanwijzingen bevatte die een voldoende basis vormden voor een aanwijzingsbesluit op die grondslag; de raad koos er om die reden voor de vestiging van het voorkeursrecht te baseren op een enkel besluit als bedoeld in (thans) artikel 5 Wvg (zie ABRvS 17 december 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AP5735). Men kan zich afvragen, of dat wel juist is, immers artikel 5 Wvg stelt als voorwaarde voor het nemen van een aanwijzingsbesluit dat de daardoor getroffen gronden nog niet zijn opgenomen in (onder andere) een structuurvisie.

8. Het is denkbaar dat de aanwijzing op grondslag van een structuurvisie geheel of hoofdzakelijk steunt op een bij die structuurvisie behorende plankaart, mits die kaart en de bijbehorende legenda voldoende duidelijkheid bieden over de toekomstige bestemming van de aangewezen gronden. De praktijk leert echter dat zich dan al gauw de discussie kan voordoen, of die kaart voldoende duidelijkheid biedt over de vraag, of de door het vestigingsbesluit getroffen percelen wel gelegen zijn in het gebied waaraan de nieuwe bestemming wordt toegedacht. Die vraag komt dan meestal voort uit het feit dat de desbetreffende plankaart een schaalgrootte heeft (bijvoorbeeld van 1:50.000) die het niet gemakkelijk maakt om met zekerheid de precieze begrenzing vast te stellen van het gebied waarvoor de aanduiding geldt. Soms kan nadere bestudering van de plankaart ter zitting van de Afdeling dan alsnog de gewenste duidelijkheid bieden: zie bijvoorbeeld ABRvS 7 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB7331). Als aan de hand van de kaart niet kan worden vastgesteld of, en zo ja, voor welk gedeelte, een bepaald aangewezen perceel daadwerkelijk valt binnen het gebied dat als ontwikkelings- of transformatiegebied is aangemerkt, wordt het vestigingsbesluit vernietigd (zie ABRvS 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2530).

9. Met betrekking tot het vereiste van afwijkend gebruik had één van de appellanten in de hier besproken zaak aangevoerd dat de bestemming van het perceel niet zou veranderen omdat daarop volgens het vigerende bestemmingsplan een bedrijfspand met woning is toegestaan; die bestemming komt overeen met de toekomstige woon-werkbestemming, aldus appellant. Zoals de Afdeling overweegt, volgt uit de parlementaire geschiedenis van de Wvg dat van afwijkend gebruik van de toegedachte dan wel gegeven niet-agrarische bestemming niet alleen sprake kan zijn wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk afwijkende gebruiksvormen. Ook wanneer die bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar beter of intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Om die bedoeling duidelijker tot uitdrukking te brengen werden destijds bij nota van wijzigingen de woorden '(gronden) waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming' vervangen door 'een gebruik dat afwijkt van dat plan', zodat buiten twijfel werd gesteld dat de afwijking kan volgen zowel uit de planvoorschriften ter zake van een bestemming als uit die bestemming zelf. (*Kamerstukken II* 1975/76, 13713, 3, p. 6). Later is in de jurisprudentie verduidelijkt dat niet van belang is of, en in welke mate het beoogde toekomstige gebruik van de gronden in het structuurplan op basis waarvan het voorkeursrecht is

gevestigd, afwijkt van de *bestemming* die daaraan is gegeven in het dan geldende bestemmingsplan, maar dat het gaat om de vraag of het *daadwerkelijke feitelijke gebruik* van de gronden afwijkt van de togedachte bestemming in het structuurplan (ABRvS 16 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD7340). In de hier besproken uitspraak werd door de Afdeling vastgesteld dat uit de structuurvisie volgt dat er een substantieel aantal woningen aan het gebied (waarin de gronden van appellanten waren gelegen) zou worden toegevoegd. Die toevoeging leidt tot een (sterke) intensivering van de reeds bestaande woonfunctie, zodat voldaan wordt aan de eis van afwijkend gebruik.

R.J. Lucassen