

AANGETEKEND

Gemeenteraad van Deventer
t.a.v. Team Projecten, Realisatie en Ontwikkeling
Postbus 5000
7400 GC DEVENTER

Nummer	
Afdeling	PA
26 NOV. 2025	
Ontvangen door Gemeente Deventer	

Datum 25 november 2025
Inzake **TAM Omgevingsplan Hoofdstuk 22k Bruggestraat**
Dossier 251074
Uw referentie Zienswijze
Advocaat [REDACTED]
E-mail [REDACTED]@dommerholt.nl
Telefoon ([REDACTED])

LS,

Inleiding

In het Gemeenteblad van Deventer is op 22 oktober 2025, onder Nr. 45198, mededeling gedaan van de tervisielegging van het Ontwerp TAM omgevingsplan 'Hoofdstuk 22k Bruggestraat'. In die publicatie is gewezen op de mogelijkheid om een **zienswijze** in te dienen. (De termijn daarvoor is aangevangen op 23 oktober jl. en verstrijkt op 3 december aanstaande).

Namens onderstaande cliënten maak ik hierdoor gebruik van de in de vorige alinea bedoelde gelegenheid om een zienswijze in te dienen namens (respectievelijk):

- a) [REDACTED] en zijn echtgenote,
- b) [REDACTED]; [REDACTED] van het perceel [REDACTED] ([REDACTED]) te Deventer (en daar ook woonachtig), en (hun zoon);
- c) [REDACTED] eigenaar van de percelen aan de Bruggestraat [REDACTED] ([REDACTED]) te Deventer (en daar ook woonachtig).

Zienswijze

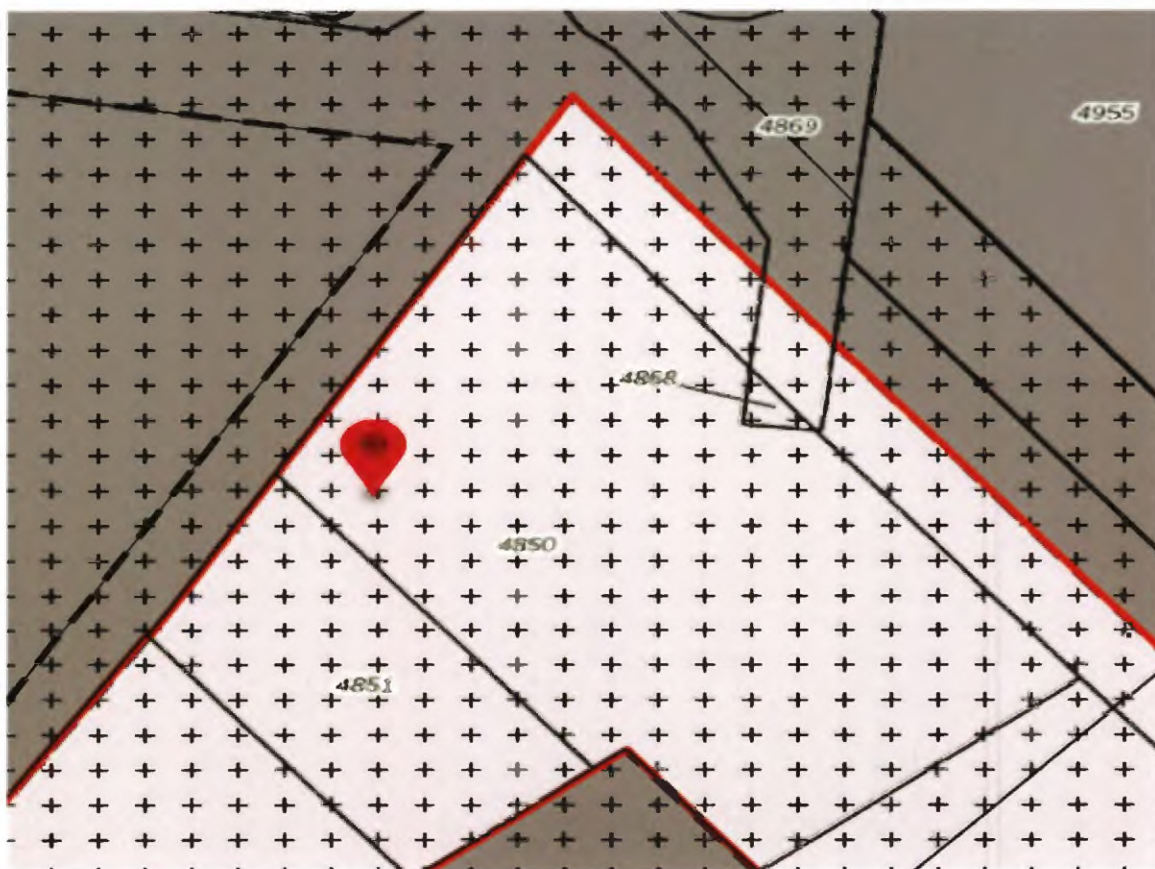
Namens belanghebbenden verzoek ik uw gemeenteraad, kort samengevat, om het omgevingsplan van de gemeente Deventer niet gewijzigd vast te stellen zoals nu wordt voorgesteld door het College van Burgemeester, maar daarin eerst nog een aantal wijzigingen aan te brengen waardoor alsnog tegemoet wordt gekomen aan de gerechtvaardigde belangen van mijn cliënten.

Ter toelichting wordt het volgende opgemerkt.

Bestaande rechten

Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat bestaande planologische bouw- en gebruiksrechten in beginsel gerespecteerd dienen te worden bij iedere opvolgende planwijziging. In dit verband verwijs ik bijvoorbeeld naar de uitspraak van de genoemde Afdeling van 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:847 (Nijkerk).

In het voorstel dat nu ter visie ligt, worden de bestaande rechten van de eigenaren van een bedrijfsterrein (en een of meer woonwagens) niet gerespecteerd. Op dit moment geldt immers ter plaatse van de kavels van belanghebbenden nog de bestemming Bedrijf:



Op grond van de regels die horen bij de bestemming, mogen cliënten hun perceel nu nog gebruiken voor een rijke melange aan activiteiten. Maar bij ongewijzigde vaststelling van het ter visie liggende ontwerp mag dat straks niet meer. De wijziging beoogt namelijk om voor wat betreft de toekomst nog slechts 'kermisbedrijven' toe te staan als bedoeld in artikel 7 van de in ontwerp ter visie gelegde voorschriften. Daaronder wordt, blijkens het gestelde in artikel 1.35 van de definitie-bepalingen verstaan:

“een bedrijf dat uitsluitend of overwegend gericht is op het beheer, exploitatie, opslag en reparatie van één of meer kermisattracties”.

In paragraaf 3.2 (Participatie) wordt deze keus als volgt toegelicht:

“De functie ‘Bedrijventerrein-categorie 2’ uit het Chw bestemmingsplan Deventer, stad en dorpen, plandeel B, wordt geschrapt om het beleidsuitgangspunt dat de locatie uitsluitend is bedoeld voor kermisbedrijven met bijbehorende voorzieningen zoals een bedrijfswoning te bewerkstelligen. Dat is de consequentie van de beleidslijn om de Bruggestraat te kwalificeren als ‘kermisterrein’, zoals dat in deze motivering uitvoerig is beschreven.

In paragraaf 5.3 wordt onder het kopje ‘Andere hoofdfuncties’ ingegaan op eventuele andere bedrijvigheid. Een andere functie dan ‘kermisbedrijf’ wordt op voorhand niet geheel uitgesloten, maar wordt niet via een regeling in dit omgevingsplan mogelijk gemaakt”.

Op de beleidsmatige onderbouwing van de voorgestelde wijziging (of beter gezegd: het ontbreken daarvan) wordt hierna nog afzonderlijk ingegaan. Eerst wordt aandacht gevraagd voor wat er staat in paragraaf 5.3, voor zover hier het meest van belang:

“Overwogen is om enige flexibiliteit in het omgevingsplan in te bouwen door in de regels een binnenplanse omgevingsplanactiviteit met beoordelingsregels op te nemen voor andere bedrijvigheid (maximaal categorie 2, zonder bedrijfswoning) dan een kermisbedrijf. Onder strikte voorwaarden zou dan medewerking kunnen worden verleend aan die andere bedrijvigheid, dit om in de toekomst meer flexibiliteit in te bouwen. Hier is uiteindelijk niet voor gekozen, omdat:

- *die strikte voorwaarden op voorhand lastig te bepalen zijn;*
- *deze voorwaarden eventueel ook weer verstikkend kunnen werken;*
- *een binnenplanse omgevingsplanactiviteit met beoordelingsregels geen afwegingsruimte kent;*
- *medewerking via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, door de dan nader te bepalen onderbouwing, procedureel dezelfde uitwerking heeft”.*

Met andere woorden: “Omdat we het te moeilijk vinden en niet weten hoe het zou moeten, stellen we het u maar niet voor”. Die motivering overtuigt mijn cliënten in ieder geval niet. Zij schiet immers tekort om een besluit met zulke grote gevolgen (voor hen) te kunnen rechtvaardigen. Bovendien zijn zij er op voorhand helemaal niet gerust op dat Burgemeester en Wethouders wel weten hoe het verder moet op het moment dat er een aanvraag zou worden ingediend voor een BOPA (buitenplans afwijken). Als het immers niet lukt om vooraf regels te stellen voor dergelijke gevallen, waarom zou dat dan achteraf wel lukken? (De vraag stellen, is haar beantwoorden).

Het lijkt dus zeer onverstandig om deze keus te maken, omdat dan het spreekwoordelijke kind met het badwater wordt weggegooid (!).

Anders geformuleerd: in de huidige situatie beschikken alle kaveleigenaren aan de Bruggestraat over zowel de mogelijkheid om ter plaatse een kermisbedrijf uit te (laten) oefenen, als ook andere vormen van bedrijvigheid. Als de enige aanleiding, of in ieder geval de belangrijkste reden, om de op dit moment voor de Bruggestraat geldende planologische regeling gewijzigd vast te stellen werkelijk is dat er op dit moment sprake is van één of meer onduidelijkheden in de regels die nu nog van kracht zijn en verder geen beleidswijziging wordt beoogd, waarom wordt er dan niet volstaan met het opnieuw (beter) formuleren van de betreffende regels? Een verdergaande regeling is dan immers helemaal niet nodig (...).

Uw gemeenteraad wordt in ieder geval op het verkeerde been gezet door de bewering in paragraaf 1.3 van de plantoelichting (Leeswijzer) dat er geen sprake zou zijn van een 'wezenlijke' wijziging van de bestaande rechten van onder andere mijn cliënten. Het tegendeel is het geval.

Daarvoor bestaat bovendien in praktische zin geen enkele aanleiding. Het gros van de kermisexploitanten in dit plangebied is immers eigenaar van de standplaats met daarop een woonwagen. Hetzelfde geldt voor de rest van het bedrijfsterrein, dat in de meeste gevallen in het verleden van de gemeente Deventer is aangekocht (zonder beperkende voorwaarden, zoals de verplichting dat het alleen als kermisterrein mag worden gebruikt).

Belanghebbenden bepalen in de praktijk dan ook zelf aan wie zij, op het moment dat er om welke reden dan ook aanleiding bestaat om over te gaan tot het verkopen van hun bedrijfsterrein, aan wie zij dat doen. Natuurlijk onderzoeken zij dan in eerste instantie of en zo ja in hoeverre er belangstelling bestaat bij kermisexploitanten. Maar als daar geen sprake van blijkt te zijn, dan moet toch gewoon de vrijheid – blijven – bestaan om te verkopen aan iemand die ter plaatse een 'andersoortig' bedrijf wil vestigen? En dat moet dan niet moeilijk worden gemaakt doordat eerst een hele 'zware' (uitgebreide) planologische procedure doorlopen moet worden, waarbij de gemeente in ieder geval op ambtelijk niveau kennelijk nog geen idee heeft hoe dat dan moet en of het eigenlijk in de concrete situatie wel kan (...).

Waarom zou de gemeente hier, nog weer anders geformuleerd, zo nodig de regie over willen of moeten voeren? Dat gebeurt tot op heden ook niet (!). Dat brengt mij op het volgende.

Jurisprudentie

Op deze plaats verwijs ik namens belanghebbenden naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA1141, JOM 2007/255 en de daarmee samenhangende (voorafgaande) uitspraken van respectievelijk 31 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX7011 (Voorzittersuitspraak) en 28 juni 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX9464 (Voorzittersuitspraak). Al deze uitspraken zien op het plangebied Malkenschoten/Oude Apeldoornseweg, dat is bestemd tot 'kermisexploitantenterrein'.

De gemeente Apeldoorn koos destijds – bewust – voor de systematiek waarin het kermis-exploitatierrein in kwestie bestemd is voor respectievelijk het plaatsen van woonwagens c.a. en 'opslag en reparatie ten behoeve van het kermisbedrijf', uitsluitend daar waar dat op de plankaart was (is) aangeduid met een specifiek aanduiding. Nadat aanvankelijk nog was (is) gediscussieerd over de gelijkstelling van 'kermisbedrijven' met de vormen van bedrijvigheid die doorgaans worden geschaard onder milieucategorie 1 en 2, kon die planregeling uiteindelijk genade vinden in de ogen van de genoemde Afdeling. Dus waarom daaraan ook niet vasthouden in Deventer?

Nogmaals wordt in dit verband het pleidooi herhaald om deze keus niet te maken.

In Apeldoorn werd het besluit tot vaststelling van de hiervoor bedoelde planregeling met name ingegeven door de noodzaak om een bestaand kermisexploitatierrein te verplaatsen. Daarnaast kon ook verwezen worden naar het Beleidsplan "Woonwagenzaken 2002-2003".

Een dergelijk beleidskader ontbreekt echter in Deventer.

Het navolgende is ontleend aan paragraaf 3.2.2.2 van de plantoelichting, behorende bij het op dit moment nog geldende bestemmingsplan "Deventer, stad en dorpen, deel B", dat is vastgesteld op basis van de Crisis- en Herstelwet (Chw):

Bedrijf verblijf en stalling

Een bijzondere functie op het bedrijventerrein is het 'Bedrijf-verblijf en stalling'. Aan de oostzijde van Kloosterlanden, nabij de Bruggestraat, staan loodsen voor de winteropslag van kermis-attributen. Daarnaast is bij deze loodsen ruimte voor mobiele verblijfsvoorzieningen. Een deel van de aanwezige mobiele verblijfsvoorzieningen wordt continu bewoond, een deel van deze voorzieningen wordt gebruikt door kermisexploitanten wanneer ze op reis zijn en is dus niet permanent aanwezig. Het wonen vormt een ondergeschikte functie in dit gebied; de verblijfsvoorzieningen kunnen als bedrijfswoning gezien worden.

Naar de mening van belanghebbenden is dit niet meer of anders dan een beschrijving van de feitelijke situatie op een bepaald moment. Waardoor deze situatie precies is ontstaan en of het in planologische zin ook gewenst is dit zo te houden, blijkt nergens uit (...). Van een beleidsmatige onderbouwing is dan ook (volstrekt) geen sprake.

Hetzelfde geldt verder ook voor het rapport met de titel "Huisvesting kermisexploitanten", dat is aangehecht als bijlage 1, behorende bij de regels van het ter visie gelegde ontwerp. Uit de inleiding daarvan blijkt dat het betreffende rapport enkele jaren geleden is opgesteld ter uitvoering van een raadsnotie, waarin is verzocht om de woonbehoefte voor de Deventer kermisexploitanten nader te (laten) onderzoeken en inzicht te bieden in de mogelijkheden en oplossing voor deze problematiek (en de raad hierover te rapporteren).

Met andere woorden: juist omdat er klaarblijkelijk geen sprake was van adequaat beleid, is de vraag gerezen dit alsnog vast te stellen. Het rapport in kwestie kan in alle redelijkheid niet als zodanig worden gezien. Het beschrijft immers alleen de ruimtevraag, zoals de bewoners van de Bruggestraat die zelf zien dan wel ervaren. Daarnaast worden weliswaar enkele aanbevelingen gedaan voor het oplossen van de bestaande problematiek, maar nergens worden (mede) op basis daarvan keuzes gemaakt waar het gemeentebestuur achter is gaan staan. Degelijk beleid is vervolgens ook nooit gepubliceerd op grond van het bepaalde in de Wet op de ruimtelijke ordening, WABO en/ of de Algemene wet bestuursrecht.

Dat brengt mij op het volgende.

Schaarse ruimte

In hoofdstuk 5 van de (ontwerp) plantoelichting staat, voor zover hier van belang:

"Zoals eerder beschreven, is het plangebied sinds lange tijd bestemd voor de opslag van 'kermis- en soortgelijke attracties en daarbij behorende verblijfsvoorzieningen' en daarmee gericht op (uitsluitend) kermisexploitanten. De aanwezigheid van andere bedrijfsactiviteiten wordt als ongewenst gezien. Dit om de schaarse ruimte voor kermisbedrijven met bijbehorende bebouwing ook aan hen te kunnen toebedelen".

Van 'staand' beleid is echter geen sprake; in de toelichting die hoort bij het op dit moment nog geldende bestemmingsplan ontbreekt in ieder geval een beschrijving van gemeentelijk beleid, dat zou zijn gericht op het (uitsluitend) toedelen van kavels op het bedrijventerrein Kloosterlanden ligt aan kermisexploitanten. Integendeel, in paragraaf 3.2.2.2 van de betreffende toelichting wordt juist een lans gebroken voor de vestiging van allerlei andersoortige bedrijvigheid, terwijl het woord kermisexploitatiebedrijf helemaal niet voorkomt in de bedoelde toelichting.

AG Widdershoven stelde onder punt 4.24 van zijn conclusie van 6 juni 2018 bij de uitspraak Windpark Zeewolde (ECLI:NL:RVS:2018: 1847) dat bestemmingsplannen (thans: omgevingsplannen) in algemene zin niet zijn aan te merken als besluiten die schaarse rechten toedelen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft dit uitgangspunt aanvaard bij de genoemde uitspraak.

Uit de latere jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat bij het vaststellen van een bestemmingsplan wel – degelijk – sprake kan zijn van het verdelen van schaarse rechten. De omstandigheden waarin dit het geval kan zijn worden door [REDACTED] en [REDACTED] beschreven in hun artikel "De ordening van schaarse rechten" in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht (NTB) van 2021/310 (pagina 9/15). Korthedshalve verwijs ik daar op deze plaats naar, namens belanghebbenden.

Pleitbaar is derhalve dat ook in dit geval, wanneer uw Raad althans zou besluiten om een wijziging van het op dit moment geldende Omgevingsplan vast te stellen overeenkomstig het ontwerp, zoals dat ter visie is gelegd, wordt gehandeld in strijd met de beginselen van Europees recht die van toepassing zijn op het verdelen van schaarse rechten. Vergelijk in dit verband verder ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2332 (Havenbedrijf Amsterdam).

Dienstenrichtlijn

Belanghebbenden beroepen zich op deze plaats ook nog uitdrukkelijk op het bepaalde in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. Er is hier immers sprake van (voorgenomen) beperkingen die gebonden zijn aan een locatie, die specifiek gericht is op de dienstensector. Getoetst moet derhalve worden of de voorgestelde planregels (respectievelijk) a) non discriminatoir zijn; b) of er zich een dwingende reden van algemeen belang voordoet en c) evenredig zijn (dat wil zeggen: een toets op zowel geschiktheid, noodzaak en proportionaliteit).

De conclusie van belanghebbenden mag hierbij overigens duidelijk zijn; naar hun mening voldoen de voorgestelde planregels in geen enkel opzicht aan de Dienstenrichtlijn, zodat zij alleen al om die reden in aanmerking komen voor vernietiging dan wel intrekking. Althans, in deze vorm. Het alsnog toevoegen van een wijzigingsbevoegdheid zou de kou al grotendeels uit de lucht kunnen halen. Volstaan met het opnieuw (en beter) formuleren van de huidige planregeling zou in de beleving van belanghebbenden een nog betere oplossing zijn. Daar blijft hun voorkeur dan ook naar uitgaan.

Dat brengt mij op het volgende punt.

Onduidelijkheid

Het toedelen van een functie-aanduiding aan een locatie heeft zoals bekend nog geen zelfstandig rechtsgevolg. Een functie-aanduiding adresseert immers niemand en er kan niet gehandeld worden in strijd met een regel die alleen maar een functie-aanduiding aan een locatie toedeelt. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties ontstaat dus nog niet door in het omgevingsplan functie-aanduidingen aan locaties toe te delen. Het rechtsgevolg en daarmee het evenwicht, ontstaat volgens de regering pas door het stellen van regels over activiteiten (aldus: Kamerstukken II, 2017/18, 34986, p. 60).

In artikel 7.1 van de (ontwerp) planregels wordt voorgesteld om op percelen met de bestemming "Kermisbedrijf" de volgende activiteiten toe te staan:

- een kermisbedrijf;
- kermisbedrijfswoonwagens;
- al dan niet in combinatie met een beroep op bedrijf aan huis, conform het gestelde in artikel beroep of bedrijf aan huis.

Blijkens het gestelde in artikel 1.36 wordt onder een 'kermisbedrijfswoonwagen' verstaan:

"een woonwagen bij een gebouw of op een terrein, die hoort bij en functioneel gebonden is aan de toegelaten functie van kermisbedrijf in dat gebouw of op dat terrein".

Dat (kennelijk) sprake moet zijn van een dergelijke combinatie, volgt echter niet uit de doeleindenomschrijving die is opgenomen in het hiervoor aangehaalde artikel 7 van de regels. Naar de mening van belanghebbenden is dat aan te merken als een omissie (die moet worden hersteld).

Verder constateren zij ook in zoverre een onduidelijkheid dat de geciteerde (ontwerp) planregels ruimte lijken te bieden voor het plaatsen van een woonwagen, van waaruit een aan huis verbonden beroep of bedrijf wordt uitgeoefend. Met andere woorden: van een 'kermisbedrijf' hoeft kennelijk niet perse sprake te zijn?

Belanghebbenden zouden de in de vorige alinea bedoelde lezing overigens toejuichen. Dit zou de gebruiksmogelijkheden van hun percelen immers vergroten en daarmee ook de waarde hiervan.

Lijst activiteiten

Belanghebbenden pleiten ervoor om de lijst van activiteiten, die benoemd zijn in de bijlage waarnaar wordt verwezen in artikel 6.2 van de (ontwerp) planregels uit te breiden tot categorie 2 van milieuactiviteiten. Opnieuw zouden de exploitatiemogelijkheden van hun percelen daardoor verruimd worden. Voor een beperking tot activiteiten in de aller lichtste milieucategorie lijkt geen objectieve rechtvaardiging te bestaan, nu de bestemming "kermisbedrijf" immers ook gewoon die activiteiten toestaat (in planologische zin).

Overgangsrecht

In de (ontwerp) plantoelichting staat dat het overgangsrecht uitkomst zou bieden in de situatie waarin sprake is van de beëindiging van een kermisbedrijf. Dat is echter maar gedeeltelijk juist; dit biedt namelijk hoogstens soelaas voor legaal opgerichte bouwwerken. Het gebruik dat hiervan in planologische zin wordt gemaakt, is een heel ander verhaal. Dat betreft immers geen bestaand gebruik, maar een 'nieuwe' gebruiksvorm. In dat verband kan dus geen beroep worden gedaan op bestaande rechten, in welke vorm dan ook (!).

Voor dit probleem moet een oplossing worden gevonden, omdat betrokkenen anders bij de beëindiging van hun bedrijf gedwongen zouden zijn om te verhuizen naar elders. En dan kunnen zij dus feitelijk nooit met pensioen. Ze willen immers ook nadien bij de familie blijven wonen.

Rustende ondernemers

Om te voorzien in de huisvesting van 'rustende' ondernemers zou om te beginnen de mogelijkheid kunnen worden gecreëerd om – eventueel tijdelijk – een extra woonwagen op het eigen bedrijfsterrein bij te plaatsen. Daartoe zou derhalve een aanpassing nodig zijn van de formulering van het nu voorgestelde artikel 11.2 (Bouwregels).

Een alternatief zou misschien kunnen zijn dat toepassing wordt gegeven aan de regeling die oorspronkelijk alleen bedoeld was voor Plattelandswoningen, maar bij de invoering van de Omgevingswet is uitgebreid tot voormalige horecapanden en bedrijfswoningen. Op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving kunnen voor dergelijke gevallen zoals bekend afwijkende regels worden gesteld, zodat zij omliggende bedrijven niet belemmeren in hun functioneren, ondanks het feit dat de bewoners geen functionele binding meer hebben met het voormalige eigen bedrijf.

MET CONCLUSIE:

Namens belanghebbenden verzoek ik uw Raad om bij de vaststelling van de in voorbereiding zijnde wijziging van het Omgevingsplan voor Deventer rekening te houden met de inhoud van deze zienswijze en daaraan tegemoet te komen door deze geheel over te nemen.

Met vriendelijke groet,





251074

DOMMERHOLT ADVOCATEN



Frankering betaald



R Aangetekend D-A-1

POSTNL

**Alleen Huisadres
Handtekening voor ontvangst**

Gemeenteraad van Deventer
Team Projecten, Realisatie en Ontwi
Postbus 5000
7400GC DEVENTER



3STKGE730506280