

Raadsbesluit

Titel / onderwerp: Vaststelling bestemmingsplan Bio Divers Papeneiland

Besluit:

1. a. in te stemmen met de beantwoording van de zienswijze;
b. in te stemmen met de ambtelijke aanpassingen;
c. het bestemmingsplan 'Bio Divers Papeneiland'
(NL.IMRO.0569.bpLGBpapeneiland-VA01) gewijzigd vast te stellen, met inachtneming van de voorgestelde ambtelijke aanpassingen en aanpassingen naar aanleiding zienswijze;
2. geen exploitatieplan vast te stellen;
3. het college van burgemeester en wethouders te machtigen voor de afhandeling van de bestemmingplanprocedure na vaststelling.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van
donderdag 12 december 2019, nummer 2019-105.



E.R. van Holthe
griffier

Uitspraak 202000648/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:1802
Datum uitspraak	11 augustus 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 12 december 2019 heeft de raad de raad van de gemeente Nieuwkoop het bestemmingsplan "Bio Divers Papeneiland" vastgesteld. Het plan maakt een recreatie-eiland mogelijk in de Langeraarse Plassen. Het eiland is ongeveer 1.900 m² groot en komt ten zuiden van het Kerkpad tussen de dorpen Langeraar en Papenveer te liggen. Het eiland is door een brug verbonden met het Kerkpad en via het Kerkpad bereikbaar per fiets of lopend. Op het eiland worden verschillende voorzieningen mogelijk gemaakt (toiletten, informatie- en uitzichttoren, een zeecontainer voor opslag ten behoeve van de plaatselijke waterscouting-afdeling en een ligweide en zandstrandje). Er komen 5 ligplaatsen voor kleine vaartuigen zoals sloepen en roeiboten om - kort - af te meren. [appellant] vreest dat het gebruik van het eiland voor parkeeroverlast zal zorgen. Hij vreest verder dat het eiland en de uitkijktoren hangjongeren zullen aantrekken waardoor er een onveilige situatie zal ontstaan.

Volledige tekst

202000648/1/R1.

Datum uitspraak: 11 augustus 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Ter Aar, gemeente Nieuwkoop,

appellant,

en

de raad van de gemeente Nieuwkoop,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 12 december 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Bio Divers Papeneiland" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en de raad van de gemeente Nieuwkoop hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 april 2021, waar [appellant] en de raad, vertegenwoordigd door M.E.B. Beckveld, bijgestaan door mr. C.J.R. van Binsbergen, advocaat te Alphen aan de Rijn, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Stichting tot ontwikkeling van het ecologisch Papeneiland, vertegenwoordigd door [gemachtigden], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan maakt een recreatie-eiland mogelijk in de Langeraarse Plassen. Het eiland is ongeveer 1.900 m² groot en komt ten zuiden van het Kerkpad tussen de dorpen Langeraar en Papenveer te liggen. Het eiland is door een brug verbonden met het Kerkpad en via het Kerkpad bereikbaar per fiets of lopend. Op het eiland worden verschillende voorzieningen mogelijk gemaakt (toiletten, informatie- en uitzichttoren, een zeecontainer voor opslag ten behoeve van de plaatselijke waterscouting-afdeling en een ligweide en zandstrandje). Er komen 5 ligplaatsen voor kleine vaartuigen zoals sloepen en roeiboten om - kort - af te meren.

[appellant] vreest dat het gebruik van het eiland voor parkeeroverlast zal zorgen. Hij vreest verder dat het eiland en de uitkijktoren hangjongeren zullen aantrekken waardoor er een onveilige situatie zal ontstaan.

Ontvankelijkheid

2. De raad betoogt dat [appellant] geen belanghebbende is bij het besluit.

2.1. In artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - toestaat, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' van de activiteit is een correctie op dit uitgangspunt. Zonder gevolgen van enige betekenis heeft iemand geen persoonlijk belang bij

het besluit. Hij onderscheidt zich dan onvoldoende van anderen. Om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van iemand zijn, kijkt de Afdeling naar de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (onder andere geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat. Zij bekijkt die factoren zo nodig in onderlinge samenhang. Ook de aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

2.2. [appellant] is belanghebbende, zodat hij beroep kan instellen tegen het bestreden besluit. Het is niet uitgesloten dat hij feitelijke gevolgen zal ondervinden van de mogelijk gemaakte ruimtelijke ontwikkeling. Anders dan de raad stelt, zijn dit gevolgen van enige betekenis. [appellant] woont op een afstand van ongeveer 400 m van het eiland en heeft vanaf zijn perceel zicht op het eiland en de uitkijktoren. Alle bezoekers van het eiland zullen, als zij vanuit Langeveer naar het eiland gaan, langs de woning van [appellant] komen. Verder zullen de bezoekers die met de auto komen hun auto indien mogelijk parkeren in de directe omgeving van de woning van [appellant].

Het beroep is ontvankelijk. Dit betekent dat de Afdeling het beroep inhoudelijk behandelt.

Overigens verwijst de Afdeling in dit verband nog naar haar uitspraak van 4 augustus 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:1755](#)) waarin is ingegaan op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood ([ECLI:EU:C:2021:7](#)). De Afdeling heeft naar aanleiding van deze uitspraak haar jurisprudentie over de ontvankelijkheid van beroepen tegen omgevingsrechtelijke besluiten die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb gewijzigd. Aan belanghebbenden wordt in omgevingsrechtelijke zaken niet langer tegengeworpen dat zij geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit (uitspraak van 14 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:786](#)). Voor niet-belanghebbenden geldt dat ook zij beroep kunnen instellen tegen omgevingsrechtelijke besluiten, mits zij een zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren hebben gebracht of ingeval hen niet kan worden verweten dat zij dat hebben nagelaten (uitspraak van 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:953](#)). Dit betekent dus dat bij omgevingsrechtelijke besluiten die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb, artikel 6:13 van de Awb alleen nog wordt tegengeworpen aan niet-belanghebbenden die (verwijtbaar) geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit.

Intrekking

3. Ter zitting heeft [appellant] de beroepsgronden over watercompensatie, bodem en stikstof en de aantasting van natuurwaarden door de uitzichttoren ingetrokken.

Toetsingskader

4. 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 beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Overlast van jongeren

5. [appellant] betoogt dat het recreatie-eiland en de uitkijktoren ook 's avonds jongeren zullen aantrekken en dat hangjongeren voor overlast zullen zorgen.

5.1. De raad heeft aangevoerd dat het eiland niet openbaar toegankelijk zal zijn na zonsondergang en dat indien nodig maatregelen zullen worden getroffen. Ter zitting heeft de raad gesteld dat de uitkijktoren 's avonds wordt afgesloten en dat er camera's zijn. Bovendien zullen BOA's worden geïnstrueerd met het oog op toezicht.

5.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:813, en in de uitspraak van 20 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2026, is de vrees voor overlast van hangjongeren, voor zover dat in strijd met de openbare orde gebeurt, een kwestie van handhaving die in deze procedure niet aan de orde kan komen. In hetgeen [appellant] aanvoert, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid er van heeft kunnen uitgaan, dat maatregelen kunnen worden getroffen ter bevordering van een normaal recreatief gebruik van het recreatie-eiland.

Het betoog faalt.

Parkeren

6. [appellant] betoogt dat de raad een parkeeronderzoek had moeten laten doen. Volgens hem is geen sprake van een kleinschalige ontwikkeling en zal het eiland veel mensen van buiten Langeraar aantrekken. De raad gaat er volgens [appellant] ten onrechte van uit dat slechts een enkeling per auto naar het eiland zal komen. Hij wijst erop dat er al sprake is van een parkeertekort in de omgeving.

6.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat sprake is van een kleinschalige lokale voorziening die geen aantrekkingskracht heeft op bezoekers van buitenaf. Volgens de raad heeft CROW geen parkeernormen voor deze specifieke voorziening. Verder zijn er aan de kant van Langeraar voldoende openbare parkeerplaatsen beschikbaar. Volgens de raad kan de enkeling die het recreatie-eiland per auto wil bezoeken hier parkeren.

6.2. De Afdeling stelt vast dat de raad voorafgaand aan het vaststellen van het plan geen parkeeronderzoek heeft uitgevoerd. De raad heeft verder in reactie op de zienswijze van [appellant] alleen een algemene analyse gegeven, zonder de plaatselijke situatie daarbij te betrekken. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad ten onrechte hiermee volstaan. De omstandigheid dat, zoals de raad heeft gesteld, CROW geen parkeernormen heeft opgesteld voor een voorziening als het recreatie-eiland, neemt niet weg dat de raad een onderzoek had kunnen laten instellen om de gevolgen van het recreatie-eiland voor de parkeerdruk te onderzoeken. Nu de raad dit voorafgaand aan het vaststellen van het plan niet heeft gedaan, is het besluit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

Conclusie

7. Het beroep is gegrond. Gelet op het vorenstaande moet het besluit van 12 december 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bio Divers Papeneiland" wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb worden vernietigd.

Parkeeronderzoek

8. Nu de raad na het vaststellen van het plan door mRO het parkeeronderzoek Analyse parkeer capaciteit en vraag Langeraar, Kerkpad, van 27 februari 2020 (hierna: parkeeronderzoek), heeft laten uitvoeren, ziet de Afdeling aanleiding te bezien of de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit tot vaststelling van het plan in stand kunnen

blijven.

9. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat voor het gebruik van het recreatie-eiland als kleinschalige voorziening voor extensieve dagrecreatie geen parkeerkencijfers voorhanden zijn. Noch in publicaties van CROW noch in het gemeentelijk parkeerbeleid zijn hiervoor normen te vinden. Daarom heeft de raad alsnog een onderzoek laten instellen door mRO. Uit het parkeeronderzoek blijkt dat het recreatie-eiland op zomerse topdagen ongeveer 70 bezoekers zal trekken, dat deze een parkeervraag van ongeveer 9 parkeerplaatsen genereren en dat de parkeervraag kan worden opgevangen binnen de parkeercapaciteit in de omgeving van het Kerkpad. De raad heeft daarbij belang toegekend aan de omstandigheid dat volgens CROW-publicatie 381 de acceptabele loopafstand voor een kleinschalige recreatieve voorziening maximaal 600 m bedraagt. Bezoekers van het recreatie-eiland zullen, indien zij met de auto komen, de afstand vanaf hun parkeerplaats naar het Kerkpad moeten afleggen en een afstand van ongeveer 400 m over het Kerkpad. Gelet hierop, en in aanmerking genomen de aanwezigheid in de omgeving van reguliere zwemplassen met meer faciliteiten, gaat de raad ervan uit dat het karakter van het recreatie-eiland als kleinschalige recreatieve voorziening behouden blijft.

10. In het parkeeronderzoek wordt een aantal deelgebieden onderscheiden. De deelgebieden 34 en 37 - tezamen aangeduid als Langerarseweg, Kerkpad Langeraar - bevinden zich het dichtst bij de plaats waar het Kerkpad niet meer voor auto's toegankelijk is en wijzigt in een fietspad over de Langerarse Plassen. Volgens het parkeeronderzoek zijn in het gebied Langerarseweg, Kerkpad Langeraar 97 parkeerplaatsen aanwezig. In het parkeeronderzoek wordt de totale parkeervraag van woningen, winkels en het dorpscentrum Parola gesteld op 131,5 parkeerplaatsen. De parkeerbalans geeft aan dat de parkeerdruk het hoogst is op zaterdagmiddag en dat doorgaans maximaal 88 parkeerplaatsen bezet zijn. In het parkeeronderzoek wordt aangegeven dat zich in de nabijgelegen G. van Dijkstraat 24 parkeerplaatsen en op de parkeerlocatie bij de basisschool 22 parkeerplaatsen bevinden. Indien deze parkeerplaatsen in aanmerking worden genomen, bedraagt de parkeercapaciteit in het gebied ongeveer 143 parkeerplaatsen.

In het parkeeronderzoek wordt de parkeervraag van recreanten op een zomerse topdag geschat op maximaal 9 parkeerplaatsen. In het parkeeronderzoek wordt er voorts van uitgegaan dat de mogelijkheid om af te meren geen parkeervraag genereert en dat het gebruik van het recreatie-eiland door de plaatselijke waterscouting-afdeling in de regel ook geen parkeervraag tot gevolg heeft. De parkeervraag wordt daarom toegerekend aan gebruikers van de ligweide en aan een enkele zwemrecreant. Gelet op de oppervlakte van 700 m² van de ligweide wordt uitgegaan van een capaciteit van maximaal 70 bezoekers. Voorts wordt het uitgangspunt gehanteerd dat op zomerse dagen maximaal 30% van de bezoekers met de auto komt en dat de bezetting per auto gemiddeld 2,5 personen bedraagt. Het vorenstaande heeft een parkeervraag tot gevolg van ongeveer 9 parkeerplaatsen op zomerse topdagen.

11. [appellant] heeft de conclusie van het parkeeronderzoek bestreden. Hij betoogt dat de parkeervraag van ongeveer 9 parkeerplaatsen voor bezoekers van het recreatie-eiland te laag is ingeschat en dat eerder zou moeten worden uitgegaan van 16 tot 20 parkeerplaatsen. Verder is hij van mening dat de deelgebieden 34 en 37 niet tezamen in aanmerking hadden moeten worden genomen, dat de acceptabele loopafstand van 100 m uit de CROW-publicatie 381 wordt overschreden en dat voor de bestaande parkeervraag van te lage normen is uitgegaan.

12. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat

voor het gebruik van het recreatie-eiland geen algemeen gangbare parkeerkencijfers bestaan. In hetgeen [appellant] aanvoert, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de parkeervraag van ongeveer 9 parkeerplaatsen onvoldoende heeft onderbouwd. Voorts ziet de Afdeling geen grond om ervan uit te gaan dat de deelgebieden 34 en 37 niet tezamen in aanmerking mochten worden genomen. Wat betreft de loopstand is inherent aan het bezoeken van het recreatie-eiland dat autogebruikers ongeacht waar ze parkeren een afstand van meer dan 400 m over het Kerkpad naar het recreatie-eiland moeten kunnen lopen. De raad heeft mede daarom in redelijkheid ook rekening kunnen houden met parkeerplaatsen die zich niet direct aan het begin van het fietspad bevinden. In hetgeen [appellant] aanvoert, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad ten onrechte is uitgegaan van 143 parkeerplaatsen in het in aanmerking te nemen gebied. Voor zover [appellant] aanvoert dat voor de bestaande parkeervraag van te lage normen is uitgegaan, overweegt de Afdeling dat de theoretische parkeervraag op basis van de normen overeenkomstig het parkeerbeleid van de raad is gecorrigeerd met aanwezigheidspercentages om te komen tot de uiteindelijke parkeervraag. Zelfs indien, zoals [appellant] stelt, de bestaande parkeervraag hoger zou zijn, is er, gelet op aantal beschikbare parkeerplaatsen, naar het oordeel van de Afdeling voldoende marge om te voorzien in de parkeerbehoefte als gevolg van het recreatie-eiland. Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat het parkeeronderzoek deugdelijk is en dat de raad in redelijkheid ervan heeft kunnen uitgaan, dat het recreatie-eiland geen onaanvaardbare parkeerproblemen tot gevolg heeft. Dat betekent dat het geconstateerde gebrek is geheeld. In stand laten rechtsgevolgen

13. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten.

Proceskosten

14. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Nieuwkoop van 12 december 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bio Divers Papeneiland";

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Nieuwkoop tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 748,00 (zegge: zevenhonderdachtenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand

V. gelast dat de raad van de gemeente Nieuwkoop aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 178,00 (zegge: honderdachtenzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. P.A. Melse, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 11 augustus 2021

191.