

Uitspraak 201709895/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 30 januari 2019
Tegen: de raad van de gemeente Oegstgeest
Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig
Rechtsgebied: RO - Zuid-Holland
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2019:273**

201709895/1/R3.

Datum uitspraak: 30 januari 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend te Oegstgeest,

en

de raad van de gemeente Oegstgeest,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 oktober 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Oudenhof en Klinkenbergerplas" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 november 2018, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. S.D. van Reenen, rechtsbijstandsverlener te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door P.J. Vos, zijn verschenen.

Buiten bezwaren van de andere partij heeft de raad nog stukken in het geding gebracht.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader voor gronden in het noordoosten van de gemeente Oegstgeest. Binnen het plangebied ligt het gebied de Klinkenbergerplas, aan de noordkant bestaande uit een kleine plas met de bestemming "Natuur" en ten zuiden daarvan een grote plas met de bestemming "Recreatie". Het bestemmingsplan maakt het mogelijk dat er aan de noordwestkant van de grote plas een horecabedrijf wordt gerealiseerd en een evenemententerrein komt waar drie keer per jaar een evenement kan worden gehouden.

2. [appellante] woont binnen het plangebied aan de [locatie] te Oegstgeest, op zo'n 200 à 300 meter van het gebied de Klinkenbergerplas.

3. [appellante] kan zich niet vinden in de, in haar ogen verzwaarde, horecamogelijkheden en het mogelijk maken van een evenemententerrein. [appellante] acht deze bestemmingen niet passend bij de omgeving en vreest geluid- en parkeeroverlast.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een 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 die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Horeca

5. [appellante] kan zich niet verenigen met het toestaan van horeca als onderdeel van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - intensieve dagrecreatie" die is toegekend aan gronden met de bestemming "Recreatie" ten noordwesten van de grote plas. Volgens [appellante] zijn de toegestane horeca-activiteiten binnen categorie 2 ten opzichte van het voorgaande bestemmingsplan ongemotiveerd verzwaard naar "middelzware horeca". Horeca categorie 2 kan delen van de nacht geopend zijn. Daarnaast is volgens de Staat van horeca-activiteiten zalenverhuur toegestaan en heeft de bouwoppervlakte van de horecagelegenheid een dermate grote omvang dat het houden van feesten en partijen tot de mogelijkheden behoort. [appellante] vreest geluid- en parkeeroverlast ten gevolge van de toegestane activiteiten. [appellante] stelt dat de activiteiten niet passen binnen een natuur- en recreatiegebied en in de nabijheid van woningen. De raad heeft volgens [appellante] ten onrechte geen onderzoek gedaan naar geluidhinder, de bereikbaarheid van de locatie en de parkeergelegenheid.

5.1. De raad stelt dat horeca tot en met categorie 2 binnen dit plangebied al was toegestaan in het hiervoor geldende bestemmingsplan "De Morsebel en Klinkenbergerplas". Ter zitting heeft de raad toegelicht dat het gemeentebestuur voortaan in alle bestemmingsplannen dezelfde Staat van horeca-activiteiten wil hanteren. Voorheen kwamen er in Oegstgeest twee verschillende Staten van horeca-activiteiten voor, die nu worden geüniformeerd. Dat er in vergelijking met het voorgaande plan nu andere vormen van horeca mogelijk zijn onder categorie 2 komt door de toepassing van de nieuwe, uniforme Staat van horeca-activiteiten. De raad stelt dat er echter geen sprake is van een verzwaring, maar van de voortzetting van bestaand beleid.

De raad heeft er ter zitting op gewezen dat horeca met categorie 2 ook delen van de nacht geopend kan zijn, maar dat daarvoor een drank- en horecavergunning nodig is. Ten aanzien van de omvang van het bouwvlak stelt de raad dat er maximaal 750 m² aan horeca mag worden gerealiseerd, maar dat deze omvang in het voorgaande plan ook al was toegestaan.

Ten aanzien van het betoog van [appellante] over zalenverhuur stelt de raad dat in de Staat van

horeca-activiteiten de beperking is opgenomen dat zalenverhuur niet mogelijk is voor regulier gebruik ten behoeve van feesten en muziek-/dansevenementen. Ter zitting heeft de raad bevestigd dat deze beperking geldt voor het regulier gebruiken van verhuurde zalen voor feesten en partijen. Voor het houden van feesten en partijen in de horecagelegenheid zijn voor het overige geen beperkingen opgenomen in het bestemmingsplan, aldus de raad.

5.2. Blijkens de verbeelding zijn aan gronden ten noordwesten van de grote plas de bestemming "Recreatie", de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - intensieve dagrecreatie" en een bouwvlak toegekend.

Artikel 10, lid 10.1, aanhef onder b en d, van de planregels luidt: "De voor Recreatie aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - intensieve dagrecreatie' intensieve dagrecreatie in de vorm van speelterreinen en stranden, met de daarbij behorende gebouwen ten behoeve van sanitaire voorzieningen, horeca, duiksport, en educatieve doeleinden gericht op de recreatieve functie;

[...]

d. horeca categorie 2 overeenkomstig de Staat van horeca-activiteiten (zie bijlagen bij de regels bijlage 1)."

Artikel 10, lid 10.2.2, aanhef en onder c, van de planregels luidt:

"Voor gebouwen de navolgende regels gelden:

[...]

c. de oppervlakte van een horecavoorziening inclusief terrassen ten hoogste 750 m² bedraagt."

5.2.1. De Staat van horeca-activiteiten uit bijlage 1 van de planregels luidt: "[...] Categorie 2 "middelzware horeca"

Bedrijven die normaal gesproken ook delen van de nacht geopend zijn en die daardoor aanzienlijke hinder voor omwonenden kunnen veroorzaken:

- bar;
- bierhuis;
- biljartcentrum;
- café;
- proeflokaal;
- shoarma/grillroom;
- zalenverhuur (zonder regulier gebruik ten behoeve van feesten en muziek-/dansevenementen) [...]."

5.2.2. Uit de nadere stukken die de raad heeft ingediend blijkt dat het voorheen geldende bestemmingsplan "De Morsebel en Klinkenbergerplas" geen Staat van horeca-activiteiten had. De omschrijving van de horecacategorieën was opgenomen in de begripsomschrijvingen van de planregels.

In artikel 1, lid 1.34, van de planregels van het bestemmingsplan "De Morsebel en Klinkenbergerplas" was bepaald dat onder horeca categorie 2 werd verstaan: "een bedrijf vallend onder de horecasector, dat uitsluitend of in hoofdzaak is gericht op bedrijfsmatig verstrekken van dranken en/of etenswaren/maaltijden t.b.v. gebruik ter plaatse zoals cafés, bars, bodega's, restaurants, broodjeszaken, conditoreien, pannenkoekenrestaurants, lunchrooms, koffiecafé's, ijssalons of een mengvorm daarvan. Cafetaria's, snackbars, fritures, discotheken en daarmee vergelijkbare horecabedrijven waarvan het gezamenlijke oppervlakte meer dan 10 m², vallen hierbuiten;"

Uit artikel 9, lid 9.1, onder a, van de planregels blijkt dat de voor recreatie aangewezen gronden bestemd waren voor intensieve dagrecreatie en horeca behorende tot horeca categorie 2.

Artikel 9, lid 9.2, aanhef en onder II, sub b, van de planregels luidde: "voor gebouwen de navolgende regels gelden:

[...]

b. de oppervlakte van een horecavoorziening inclusief terrassen ten hoogste 750 m² bedraagt."

5.3. Ten aanzien van het betoog over het toestaan van zalenverhuur overweegt de Afdeling dat uit de Staat van horeca-activiteiten blijkt dat regulier gebruik van verhuurde zalen voor feesten en partijen is uitgesloten. Omdat feesten en partijen slechts incidenteel zijn toegestaan heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat zalenverhuur past in de omgeving en geen onaanvaardbare hinder veroorzaakt.

Het betoog faalt in zoverre.

5.4. Ten aanzien van het toestaan van categorie 2 "middelzware horeca" onder de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - intensieve dagrecreatie" overweegt de Afdeling dat in het bestreden bestemmingsplan andere horecamogelijkheden zijn opgenomen onder categorie 2 dan in het voorgaande bestemmingsplan "De Morsebel en Klinkenbergerplas". Het merendeel van de toegestane horeca-activiteiten onder het voorgaande plan was gericht op gebruik overdag of in de avonduren, zoals lunchrooms, koffiecafés en ijssalons. In het bestreden plan zijn meer vormen van horeca mogelijk, die ook delen van de nacht open kunnen zijn, dan onder het voorgaande plan. De Afdeling is, gelet op het toestaan van meer vormen van deze horeca, van oordeel dat er sprake is van een verzwaring van de horeca-activiteiten ten opzichte van het voorgaande plan.

In de Staat van horeca-activiteiten van het bestreden plan wordt verder vermeld dat, doordat bedrijven met horeca categorie 2 ook delen van de nacht geopend kunnen zijn, deze daardoor aanzienlijke hinder kunnen veroorzaken voor omwonenden. De raad heeft naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe de ruimtelijke effecten van een bedrijf met horeca categorie 2 in de zin van het bestreden plan in termen van "aanzienlijke hinder" en de daarbij verwachte parkeer- en geluidsoverlast zijn beoordeeld. De beperking dat regulier gebruik van zalen voor feesten en partijen niet is toegestaan sluit naar het oordeel van de Afdeling niet uit dat er in de horecagelegenheid, buiten de zalenverhuur om, feesten en partijen kunnen plaatsvinden. Daarbij betreft de Afdeling dat akoestisch - en parkeer-onderzoek ontbreekt. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Het betoog slaagt.

Evenementen

6. [appellante] kan zich niet verenigen met de toekenning van de bestemming "Recreatie" en de aanduiding "evenemententerrein" aan gronden met voorheen de bestemming "Natuur" ten noordwesten van de grote plas. [appellante] betoogt dat een deel van de natuur ten onrechte wordt opgeofferd voor een evenemententerrein. Volgens [appellante] is deze beslissing ongemotiveerd tot stand gekomen. Daarnaast past de mogelijkheid om evenementen te houden niet binnen de omgeving en kunnen de evenementen overlast veroorzaken. In dit verband wijst [appellante] op reeds ondervonden hinder door het op het evenemententerrein georganiseerde muziekfestival PUUR. Ter zitting heeft [appellante] toegelicht dat de bezoekers van het muziekfestival PUUR bij haar in de straat voor parkeeroverlast hebben gezorgd omdat er te weinig parkeerplaatsen zijn aan de Klinkenbergerplas om in de parkeerbehoefte van de toen ruim 2.500 bezoekers te voorzien. Wegens het ontbreken van onderzoek naar de planologische effecten van evenementen, in de vorm van geluid- en parkeeroverlast, is het bestemmingsplan volgens [appellante] onzorgvuldig tot stand gekomen.

6.1. Het bestemmingsplan "Oudenhof en Klinkenbergerplas" vervangt 11 plannen geheel of ten dele. De raad stelt dat het veranderen van de als "Natuur" bestemde gronden in "Recreatie" met de aanduiding "evenemententerrein" voortvloeit uit het herinrichtingstraject Klinkenbergerplas. Binnen het herinrichtingstraject is sprake geweest van burgerparticipatie, aldus de raad. De bestemming "Natuur" is ter plaatse van het pad om de ligweide omhoog geschoven ten gunste van de bestemming "Recreatie". Ter zitting heeft de raad in dit kader toegelicht dat de ligweide is vergroot door het opschuiven van de padenstructuur. De afname van de bestemming "Natuur" is volgens de raad in het herinrichtingstraject gecompenseerd door gronden aan de oostzijde van de plas met voorheen de bestemming "Recreatie" toe te voegen aan de bestemming "Natuur".

De raad voert verder aan dat evenementen zoals bedoeld in artikel 10, lid 10.1, onder c, van de planregels drie maal per jaar zijn toegestaan voor de maximale duur van één dag. De maximale eindtijd is op alle dagen 23:00 uur en de maximale geluidbelasting staat vast op 85 dB voor A-evenementen en 97 dB voor C-evenementen. Volgens de raad heeft het houden van maximaal drie evenementen van een dag per jaar op een kleinschalig evenemententerrein een beperkt effect op de leefomgeving. Ter zitting heeft de raad bevestigd dat er in het bestemmingsplan geen regeling is opgenomen voor de maximale bezoekersaantallen voor A- of C-evenementen. Ten aanzien van het gemeentelijk evenementenbeleid verwijst de raad naar de Nota evenementenbeleid 2016. Wat het parkeerbeleid en -onderzoek rondom het houden van evenementen betreft verwijst de raad in de toelichting onder 3.3.15 naar de Notitie parkeren 2003 en de geldende CROW-richtlijnen. Bij de aanvraag van een evenementenvergunning zal worden beoordeeld of een evenement passend is in de omgeving en voldoet aan de wettelijk gestelde eisen, aldus de raad. De raad heeft er ter zitting op gewezen dat het gemeentebestuur bezig is met de voorbereiding van een parapluplan voor evenementen.

6.2. Aan gronden ten noordwesten van de grote plas is de bestemming "Recreatie" met de aanduiding "evenemententerrein" toegekend.

Artikel 10, lid 10.1, aanhef en onder c, van de planregels luidt: "De voor Recreatie aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

c. ter plaatse van de aanduiding 'evenemententerrein': tevens evenementen."

Artikel 10, lid 10.4.1, van de planregels luidt: "Evenementen zoals bedoeld in artikel 10 lid 1 sub c zijn toegestaan onder de volgende voorwaarden:

a. het aantal evenementen mag niet meer bedragen dan 3 ééndaagse evenementen per jaar exclusief opbouw- en afbouwdagen. Per evenement bedraagt het aantal opbouwdagen maximaal 4 en het

aantal afbouwdagen maximaal 2;

b. de maximale eindtijd van evenementen is op alle dagen 23.00 uur;

c. de maximale geluidbelasting van evenementen bedraagt 85 dB (A—evenementen) en 97 dB (C-evenementen)."

In paragraaf 3.3.18 van de plantoelichting staat dat er ter plaatse van de aanduiding "evenemententerrein" onder voorwaarden evenementen zijn toegestaan. Bij de aanvraag van een evenementenvergunning zal worden beoordeeld of een evenement passend is in de omgeving en voldoet aan de wettelijk gestelde eisen. Voor het proces van vergunningverlening is het Evenementenbeleid Oegstgeest 2016 en de Nota parkeren 2003 van toepassing.

Uit de Nota evenementenbeleid 2016 blijkt wat er onder een A-, en/of C-evenement wordt verstaan. Een A-evenement is "een regulier evenement waarbij het (zeer) onwaarschijnlijk is dat die gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, veiligheid, volksgezondheid of het milieu." Een C-evenement wordt gekwalificeerd als "een risicovol evenement, waarbij het (zeer) waarschijnlijk is dat de gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu en maatregelen of voorzieningen vergen van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken."

Uit de planregels, de toelichting en de Nota evenementenbeleid 2016 blijkt niet dat de raad de maximale bezoekersaantallen voor evenementen op het evenemententerrein bij de Klinkenbergerplas heeft vastgelegd.

6.3. Ten aanzien van het betoog van [appellante] over de bestemmingswijziging "Natuur" in "Recreatie" met de aanduiding "evenemententerrein" overweegt de Afdeling dat de raad op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden kan vaststellen.

6.4. Bij de wijziging van de bestemming "Natuur" in de bestemming "Recreatie" gaat het om de aan de noordzijde gelegen kleine plas die grotendeels is bestemd als "Natuur" en de grote, hier zuidelijk van gelegen plas die grotendeels is bestemd als "Recreatie". In het voorgaande bestemmingsplan had de kleine plas een natuur- en landschappelijke functie en lag er om de grote plas voornamelijk recreatiegebied. In het nieuwe plan is de gebiedsverdeling tussen de twee bestemmingen aan de hand van een aangepaste padenstructuur gedeeltelijk verschoven. Gelet op de toelichting van de raad onder 6.1 ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid tot de bestreden herinrichting van de gronden met de bestemmingen "Natuur" en "Recreatie" heeft kunnen komen.

Het betoog faalt in zoverre.

6.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 februari 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:370](#))) ligt het op de weg van de planwetgever om te beoordelen of een bestemming die evenementen op een bepaalde locatie toestaat vanuit ruimtelijk oogpunt acceptabel is. Ook dient de raad over het toegestane aantal evenementen per jaar, de soorten evenementen en de maximale bezoekersaantallen regels te stellen voor zover dit uit het oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid op een locatie van belang is. Deze beoordeling is een andere dan die op grond waarvan, in een concreet geval, voor een evenement al dan niet een vergunning wordt verleend.

In artikel 10, lid 10.1, aanhef en onder c, in samenhang met lid 10.4.1 van de planregels, reguleert de raad het aantal evenementen per jaar, de maximale tijdsduur en het type evenement dat wordt toegestaan, zijnde A-evenementen en C-evenementen. De planregels geven blijk van een aantal randvoorwaarden voor het houden van evenementen. De definitie van A-evenementen en C-evenementen ontbreekt echter. Hoewel deze definities in de Nota evenementenbeleid 2016 staan, zijn

hierdoor de contouren van wat er op basis van de planregels precies op het evenemententerrein is toegestaan niet duidelijk. Het plan is in zoverre in strijd met de rechtszekerheid.

Het plan stelt verder geen beperkingen aan het maximale aantal bezoekers per evenement. Zoals overwogen in 6.2 wordt een C-evenement gekwalificeerd als een (zeer) risicovol evenement met risico's voor de openbare orde, veiligheid, volksgezondheid en het milieu. Voorts volgt uit artikel 10, lid 10.4.1, onder c, van de planregels dat een geluidbelasting van 85 dB voor A- evenementen en 97 dB voor C-evenementen is toegestaan. De Afdeling concludeert op grond van het bovenstaande dat zowel A- als C-evenementen een aanzienlijk risico op overlast inhouden. Niet gebleken is dat de raad de eventuele gevolgen van evenementen voor omwonenden heeft onderzocht en afgewogen. De raad heeft daardoor niet inzichtelijk gemaakt of omwonenden geen onevenredige hinder in de vorm van geluid- en parkeeroverlast zullen ondervinden van de te houden evenementen. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

Conclusie

7. In hetgeen [appellante] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het de term "horeca" in artikel 10, lid 10.1, onder b, van de planregels, alsmede artikel 10, lid 10.1, onder d, van de planregels in samenhang met de Staat van horeca-activiteiten ten aanzien van het bepaalde over "horeca categorie 2" betreft, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

In hetgeen [appellante] heeft aangevoerd ten aanzien van de aanduiding "evenemententerrein" ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het de toekenning van de aanduiding "evenemententerrein" op de verbeelding en artikel 10, lid 10.1, onder c, in samenhang met artikel 10.4.1 van de planregels betreft, is genomen in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 3:2 van de Awb.

8. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

9. Ten aanzien van het verzoek van de raad om de toepassing van een bestuurlijke lus overweegt de Afdeling als volgt. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb is de bevoegdheid om een bestuurlijke lus toe te passen discretionair van aard. Bij de toepassing van een bestuurlijke lus geeft de Afdeling de raad de gelegenheid om binnen een vastgestelde termijn een gebrek of gebreken in het bestreden besluit te herstellen. Vaststaat dat er gebreken zijn geconstateerd ten aanzien van onder meer de aanduiding "evenemententerrein" en daarmee samenhangende planregels.

De raad heeft ter zitting meegedeeld dat het gemeentebestuur bezig is met de voorbereiding van een parapluplan voor evenementen. De Afdeling overweegt dat de toepassing van een bestuurlijke lus de procedure over de vaststelling van het parapluplan zou kunnen doorkruisen, hetgeen zij niet wenselijk acht. De Afdeling wijst daarom het verzoek af.

10. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Oegstgeest van 26 oktober 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Oudenhof en Klinkenbergerplas", voor zover dit betrekking heeft op de term "horeca" in artikel 10, lid 10.1, onder b, van de planregels, alsmede artikel 10, lid

10.1, onder d, van de planregels in samenhang met de Staat van horeca-activiteiten wat betreft het bepaalde over "horeca categorie 2", de aanduiding "evenemententerrein" en artikel 10, lid 10.1, onder c, in samenhang met artikel 10.4.1 van de planregels;

III. draagt de raad van de gemeente Oegstgeest op om binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Oegstgeest tot vergoeding van de bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Oegstgeest aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J. Kramer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Kramer w.g. Kuipers
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 januari 2019

271-913.