

Uitspraak 201907092/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:809
Datum uitspraak	18 maart 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 juli 2019 heeft de raad van de gemeente Rotterdam het bestemmingsplan "Zestienhoven" vastgesteld. Het bestemmingsplan "Zestienhoven" voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor de woonwijk Park 16Hoven in Rotterdam. Het plan maakt in park De Buitenplaats een horecagelegenheid mogelijk. Hiertegen is het beroep van [appellante] gericht. Zij kan zich niet verenigen met de mogelijkheden die het plan biedt, omdat zij vreest voor aantasting van haar woon- en leefklimaat. [appellante] woont op het perceel [locatie], op een afstand van ongeveer 90 meter van de horecagelegenheid.

Volledige tekst

201907092/1/R3.

Datum uitspraak: 18 maart 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend te Rotterdam,

appellante,

en

de raad van de gemeente Rotterdam,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 9 juli 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Zestienhoven" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 februari 2020, waar [appellante], bijgestaan door mr. E.J. van Heiningen, werkzaam bij ARAG, en de raad, vertegenwoordigd door mr. A.J.J. van der Vlist, mr. C.W. de Jong, K. Lakerveld, P.G. Ottochian en mr. A.M.J. Ypma, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan "Zestienhoven" voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor de woonwijk Park 16Hoven in Rotterdam. Het plan maakt in park De Buitenplaats een horecagelegenheid mogelijk. Hiertegen is het beroep van [appellante] gericht. Zij kan zich niet verenigen met de mogelijkheden die het plan biedt, omdat zij vreest voor aantasting van haar woon- en leefklimaat. [appellante] woont op het perceel [locatie], op een afstand van ongeveer 90 meter van de voorziene horecagelegenheid.

Toetsingskader

2. 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.

Ingetrokken beroepsgrond

3. Ter zitting heeft [appellante] de beroepsgrond die inhoudt dat ten onrechte niet is onderzocht of de vestiging van een horecavoorziening voldoet aan de eisen van de Wet natuurbescherming, gelet op de stikstofdepositie vanwege het verkeer van en naar de horecavoorziening, ingetrokken.

Planregeling waartegen het beroep is gericht

4. Het beroep van [appellante] is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Groen" en de aanduiding "horeca", die zijn toegekend aan gronden in park De Buitenplaats die grenzen aan het water en liggen ten westen van haar woonperceel. De afstand tussen de gronden van het bestreden plandeel en het perceel van [appellante] met de bestemming "Wonen-3" is ongeveer 90 meter.

Artikel 12, lid 12.1, van de planregels luidt:

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

a. groenvoorzieningen, met bijbehorende voet- en fietspaden, ontsluitingswegen en watergangen;

b. ter plaatse van de op de verbeelding aangegeven aanduiding 'horeca' zijn de gronden tevens bestemd voor een horecavestiging, met bijbehorende voorzieningen, zoals een terras, speelvoorzieningen, voorzieningen ten behoeve van sport en recreatie, zoals verhuur van waterfietsen en parkeervoorzieningen;

(...)

g. kleinschalige voorzieningen voor openbaar nut en verkeer en vervoer;

h. terrassen ten behoeve van een horecavestiging die is toegelaten op grond van een aangrenzende horecabestemming."

Lid 12.2.1 luidt:

"Op de voor 'Groen' bestemde gronden mag niet worden gebouwd, behoudens:

(...)

e. voor de horecavestiging is een b.v.o. van maximaal 500 m² toegestaan en een hoogte van maximaal 8 meter, voor de bouw van bouwwerken geen gebouwen zijnde ten behoeve van het terras bij de horecavestiging is een maximum hoogte toegestaan van 1,50 meter;"

Lid 12.3 luidt:

"De gronden aangewezen voor de horecavestiging zijn bestemd voor horeca, met de nadruk op eten en drinken en daaraan ondergeschikt:

- a. verkoop van maaltijden, picknickboxen e.d.;
- b. verkoop van overige producten;
- c. het geven van cursussen en workshops;
- d. verhuur ten behoeve van buurtactiviteiten, bruiloften en feesten;
- e. verhuur ten behoeve van waterfietsen e.d.;"

Artikel 1, lid 1.37, luidt:

"Horeca: het bedrijfsmatig verstrekken van ter plaatse te nuttigen voedsel en drank."

Lid 1.22 luidt:

"Bouwwerk: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die hetzij direct hetzij indirect met de grond is verbonden, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond."

Lid 1.23 luidt:

"Bruto vloeroppervlak (b.v.o.): het vloeroppervlak van een bouwwerk, inclusief de niet direct voor het hoofddoel bruikbare ruimten (bijvoorbeeld bij een productiebedrijf of winkel, de magazijn-, expeditie-, kantoorruimten). Gebouwde parkeervoorzieningen worden niet tot het b.v.o. gerekend."

Beroepsgronden

Rechtszekerheid

Welk type horeca is toegestaan?

5. [appellante] betoogt dat het plan in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat niet in het plan is geregeld welk type horeca is toegestaan. Ook de definitiebepaling van "horeca" in de planregels biedt geen duidelijkheid. Onduidelijk is volgens [appellante] of de horeca zal behoren tot horecacategorie 3 of 4 en welke rol het Horecagebiedsplan Overschie 2019-2021 (hierna: Horecagebiedsplan) hierbij speelt. Als het Horecagebiedsplan hierbij al een rol speelt, dan is dit volgens [appellante] niet terecht, nu in de planregels niet is verwezen naar dit Horecagebiedsplan en het niet de zekerheden biedt die een bestemmingsplan kan bieden. De eventuele regulerende werking van het Horecagebiedsplan moet volgens [appellante] dus buiten beschouwing worden gelaten.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan niet in strijd is met de rechtszekerheid. Volgens de raad is de horeca voldoende geclausuleerd doordat de omvang van de voorziening maximaal 500 m² b.v.o. is, de voorziening maximaal 8 meter hoog mag zijn en de locatie van de voorziening is vastgelegd. Ook de soort horeca is volgens de raad bepaald doordat de nadruk ligt op eten en drinken. Volgens de raad zijn het Horecagebiedsplan en het Activiteitenbesluit milieubeheer bij de verlening van de exploitatievergunning het toetsingskader.

5.2. De Afdeling stelt aan de hand van de onder 4 geciteerde planregels vast dat het plan een horecavestiging, met bijbehorende voorzieningen, zoals een terras, speelvoorzieningen, voorzieningen ten behoeve van sport en recreatie, zoals verhuur van waterfietsen en parkeervoorzieningen toelaat. De horecavestiging mag een b.v.o. van maximaal 500 m² en een hoogte van maximaal 8 meter hebben. Uit de begripsbepaling van "horeca" volgt dat in de horecavestiging bedrijfsmatig ter plaatse te nuttigen voedsel en drank mogen worden verstrekt. Ook uit artikel 12, lid 12.3, van de planregels volgt dat de nadruk in de horecavestiging ligt op eten en drinken. De Afdeling leidt hieruit af dat een restaurant is toegestaan. Dit heeft de raad ter zitting bevestigd. Dat hieraan in het plan geen horecacategorie uit het Horecagebiedsplan is gekoppeld maakt het plan naar het oordeel van de Afdeling niet rechtsonzeker. De genoemde planregeling is niet onduidelijk. In zoverre faalt het betoog.

Is dit 'parkondersteunende' horeca?

6. [appellante] betoogt daarnaast dat het plan innerlijk tegenstrijdig is, omdat de raad in de zienswijzennota heeft gesteld dat sprake moet zijn van 'parkondersteunende' horeca, terwijl dat in de planregels en de toelichting niet tot uitdrukking komt. Een horecavoorziening met een b.v.o. van 500 m² is volgens [appellante] te omvangrijk om te kunnen spreken van parkondersteunende horeca. Ter zitting heeft [appellante] toegelicht dat zij onder parkondersteunend in dit verband een horecavoorziening verstaat die uitsluitend een lokale functie heeft voor bezoekers van het park.

6.1. De raad stelt dat in de planregels noch in de plantoelichting staat dat sprake moet zijn van parkondersteunende horeca zoals [appellante] dit bedoelt. In de planregels is een dergelijke voorwaarde niet gesteld en de horecavoorziening zal dan ook toegankelijk zijn voor een ieder: parkbezoekers, bewoners van Park 16Hoven en anderen. In reactie op de zienswijze van [appellante] is volgens de raad slechts verwezen naar de wijkbeschrijvingen behorend bij het Horecagebiedsplan, waarin beschreven staat dat de horeca ondersteunend is voor de recreatieve functie van recreatiegebied De Buitenplaats. Dat is bovendien iets anders dan wat [appellante] betoogt, aldus de raad. Park De Buitenplaats en de voorziene horeca hebben volgens de raad een lokale functie voor recreanten in het park en bewoners van Park 16Hoven, maar daarnaast wordt ook uitgegaan van een aantrekkende werking uit de

omliggende wijken en van zakelijke bezoekers en passerende fietsrecreanten.

6.2. De Afdeling overweegt dat het plan niet innerlijk tegenstrijdig is als het gaat om de parkondersteunende functie van de horecavestiging. In de zienswijzennota staat hierover:

"De wijkbeschrijvingen in de bijlagen [van het Horecagebiedsplan] waar door reclamant naar verwezen wordt zijn meer algemeen en beschrijvend van aard. De concrete koers is per specifiek gebied beschreven. Park De Buitenplaats wordt daarbij tot het gebiedstype publieksintensief recreatiegebied gerekend. In de beschrijving en algemene koers voor dergelijke gebieden staat duidelijk beschreven dat horeca in sterke mate ondersteunend (en soms zelfs essentieel) is voor de recreatieve functie".

Naar het oordeel van de Afdeling kan hieruit niet worden afgeleid, zoals [appellante] aanvoert, dat het de wens is van de raad om ter plaatse uitsluitend parkondersteunende horeca toe te laten, in de betekenis die zij daaraan geeft. De raad beoogt met de horeca juist een breder publiek te trekken. Dit blijkt ook al uit de andere passage uit de zienswijzennota die [appellante] noemt:

"De Buitenplaats heeft primair een lokale functie voor Park 16Hoven, daarnaast wordt uitgegaan van een aantrekkende werking uit omliggende wijken zoals Overschie en Schiebroek, op zakelijk bezoek en op recreanten die via de doorgaande fietsroutes van Rotterdam naar het buitengebied fietsen".

Ook in zoverre faalt het betoog.

Welke ondergeschikte functies zijn toegestaan?

7. Verder betoogt [appellante] dat ten onrechte niet in het plan is geborgd dat de ondergeschikt toegestane functies, zoals het geven van workshops en de verhuur ten behoeve van buurtactiviteiten, bruiloften en feesten, daadwerkelijk ondergeschikt zijn en blijven, omdat deze functies niet zijn gedefinieerd of geclausuleerd.

7.1. De raad stelt dat in het plan uitdrukkelijk is geregeld dat activiteiten als cursussen, buurtactiviteiten en feesten ondergeschikt moeten zijn aan de horeca. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de in de planregels genoemde ondergeschikte functies ondergeschikt moeten zijn aan de horeca en ook ondergeschikt moeten zijn aan eten en drinken. Volgens de raad moet de uitstraling van deze functies ondergeschikt zijn. Ter zitting heeft de raad verklaard geen aanleiding te zien deze functies in kwantitatief of kwalitatief opzicht nader te beperken.

7.2. In artikel 12, lid 12.3, van de planregels zijn vijf functies genoemd die ondergeschikt aan de horeca, met de nadruk op eten en drinken, mogen plaatsvinden. Dat zijn de verkoop van maaltijden, picknickboxen e.d., verkoop van overige producten, het geven van cursussen en workshops, verhuur ten behoeve van buurtactiviteiten, bruiloften en feesten en verhuur ten behoeve van waterfietsen e.d. In de planregels staat niet wat in dit geval moet worden verstaan onder de term 'ondergeschikt'. Hierdoor is onduidelijk in welk opzicht en in welke mate de genoemde activiteiten ondergeschikt moeten zijn aan de horeca. Dit heeft de raad ter zitting niet kunnen ophelderen. In verband met de invloed die deze activiteiten kunnen hebben op het woon- en leefklimaat van [appellante] acht de Afdeling het wel van belang om hiervoor een duidelijke regeling in het plan op te nemen. Op dit punt ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd met de vereiste rechtszekerheid is vastgesteld. Het betoog slaagt.

Wat is de omvang en locatie van het terras?

8. [appellante] voert aan dat de toegestane oppervlakte van 500 m² b.v.o. nog exclusief het terras is. Ter zitting heeft [appellante] aangevoerd dat onduidelijk is hoe groot het terras mag zijn en waar het precies mag komen, omdat dat niet goed in het plan is geregeld.

8.1. De raad heeft ter zitting gesteld dat de horecavestiging een omvang mag hebben van maximaal 500 m² b.v.o., inclusief een terras.

8.2. De Afdeling stelt aan de hand van de onder 4 geciteerde planregels en de verbeelding vast dat in het plan niet duidelijk is geregeld wat de maximale omvang van het terras mag zijn. Enerzijds lijkt uit artikel 12, lid 12.1, in samenhang met lid 12.2.1, aanhef en onder e, en artikel 1, lid 1.22 en 1.23, van de planregels te volgen dat een terras, ervan uitgaande dat dat een bouwwerk is als bedoeld in lid 1.22, moet worden gerekend tot de toegestane horecavestiging van maximaal 500 m² b.v.o. Dat een terras tot de b.v.o. van de horecavestiging moet worden gerekend zou afgeleid kunnen worden uit de uitdrukkelijke uitzondering die in artikel 1, lid 1.23, is gemaakt voor de gebouwde parkeervoorzieningen. Anderzijds bepaalt artikel 12, lid 12.1, aanhef en onder h, van de planregels dat de alleen voor "Groen" aangewezen gronden, dus zonder aanduiding "horeca", ook bestemd zijn voor terrassen ten behoeve van een horecavestiging die is toegelaten op grond van een aangrenzende horecabestemming. Dat betekent dat terrassen ook zijn toegestaan buiten de gronden met de aanduiding "horeca", waarbij bovendien onduidelijk is wanneer nog sprake is van een 'aangrenzende' horecabestemming. Op grond van die bepaling zou een terras niet tot de b.v.o. van de horecavestiging behoren. Deze tegenstrijdigheid in de planregels maakt naar het oordeel van de Afdeling onduidelijk welke omvang het terras mag hebben. Dat is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Verder stelt de Afdeling vast dat de gronden met de aanduiding "horeca" een oppervlakte hebben van ongeveer 5.000 m². Als daar de aangrenzende gronden met alleen de bestemming "Groen" bij worden opgeteld, gaat het om een nog groter oppervlak, waarbinnen een terras mogelijk is gemaakt. Uit het plan kan niet worden afgeleid waar het terras precies kan worden gerealiseerd. Gelet op de invloed die een terras kan hebben op het woon- en leefklimaat van [appellante], is dit in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Het betoog slaagt.

Behoefte

9. [appellante] betoogt dat geen behoefte bestaat aan een horecavoorziening met een omvang van 500 m² op deze locatie. [appellante] voert aan dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar de behoefte aan een horecavoorziening met deze omvang. Zij heeft daarom zelf onderzoek laten verrichten. Dat heeft geresulteerd in een rapport van Ecorys "Horecapaviljoen park De Buitenplaats in Rotterdam-Zestienhoven, economische behoefte restaurantoppervlakte" van 21 januari 2020 (hierna: het Ecorys-rapport). Hieruit blijkt volgens [appellante] dat de planologische capaciteit met een horecavoorziening van maximaal 500 m² b.v.o. veel groter is dan de lokale horecabehoefte. [appellante] voert aan dat dit op gespannen voet staat met het streven van de raad naar een parkondersteunende horecavoorziening welke voorziet in de lokale verzorgingsfunctie. Park De Buitenplaats heeft volgens [appellante] een recreatieve functie voor de bewoners uit de omliggende wijken, maar trekt slechts weinig bezoekers van daarbuiten. Dit betreft geen publieksintensief recreatiegebied zoals in de plantoelichting staat. De raad heeft in de zienswijzennota ook zelf gesteld dat park De Buitenplaats qua ligging en publieksaantrekkende werking niet te vergelijken is met grote stadsparken in dichtbevolkt gebied, aldus [appellante].

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat behoefte bestaat aan de horecavestiging die het

plan mogelijk maakt. Dit blijkt volgens de raad al uit het feit dat er een ontwikkelaar is van De Buitenplaats en een exploitant voor de horecavoorziening die hier een brasserie wil vestigen. Ook uit een gehouden enquête blijkt volgens de raad dat de bewoners hier graag een restaurant of een pannenkoekenhuis zouden zien. In reactie op het Ecorys-rapport heeft de raad ter zitting gesteld dat Ecorys in de vraagstelling ten onrechte is uitgegaan van een lokaal verzorgende functie van het horecapaviljoen, nu het plan deze beperking niet kent. De horecavestiging zal toegankelijk zijn voor iedereen en heeft een bredere doelgroep dan alleen de huidige parkbezoekers, aldus de raad. Volgens de raad heeft Ecorys er verder geen rekening mee gehouden dat pas 40% van de woningen in de nieuwe wijk Park 16Hoven is opgeleverd en is Ecorys dus ook om die reden van een te beperkte doelgroep uitgegaan. Daarnaast is volgens de raad geen rekening gehouden met de recent geopende nieuwe doorgaande hoofdfietsroute tussen Rotterdam en het buitengebied en dat fietsroutes elkaar kruisen bij de locatie van het horecapaviljoen. Ook heeft Ecorys een enquête gehouden onder parkbezoekers in het vierde kwartaal, wat geen representatief beeld geeft. De raad onderschrijft de conclusie van Ecorys over de behoefte dan ook niet. De raad wijst er verder op dat in het vorige bestemmingsplan "Polder Zestienhoven" van 28 april 2005 horeca met een maximale oppervlakte van 750 m² ook al mogelijk was. Gelet hierop is volgens de raad artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) niet van toepassing. De raad meent dat hij daarom kon volstaan met een kwalitatieve onderbouwing van de behoefte. De horeca heeft volgens de raad een realistische afmeting en zal ondersteunend zijn aan de recreatieve functie van De Buitenplaats en bijdragen aan het voorzieningenniveau om van Park 16Hoven een fijne woonwijk te maken. Wijkbewoners van Park 16Hoven en omliggende wijken, recreanten op weg naar het buitengebied, zakelijke bezoekers van het in ontwikkeling zijnde bedrijvenpark Hoog 16Hoven en particulieren die iets feestelijks te vieren hebben, kunnen hier volgens de raad op een aangename manier recreëren.

9.2. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

Met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is beoogd vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is geen blauwdruk voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen, maar bewerkstelligt dat de wens om in een nieuwe stedelijke ontwikkeling te voorzien aan de hand van het toetsingskader van dit artikellid nadrukkelijk in de plantoelichting wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied en met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt. Deze bepaling schrijft geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling.

9.3. Ter zitting heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat de horecavestiging vanwege de toegestane omvang een stedelijke ontwikkeling is als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de overzichtsuitspraak van 28 juni 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1724, r.o. 6.3), dient een ontwikkeling in beginsel als een stedelijke

ontwikkeling te worden aangemerkt wanneer een bestemmingsplan voorziet in een terrein met een ruimtebeslag van meer dan 500 m² of in een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte groter dan 500 m².

De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of de horecavestiging een nieuwe stedelijke ontwikkeling is als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Zoals is overwogen in de genoemde overzichtsuitspraak (r.o. 7 e.v.), moet bij de beantwoording van de vraag of een stedelijke ontwikkeling die een bestemmingsplan mogelijk maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro behelst, in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan. De raad heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat geen nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, omdat het bestemmingsplan "Polder Zestienhoven" al een horecavestiging van 750 m² toestond.

In het bestemmingsplan "Polder Zestienhoven" hadden de gronden van het bestreden plandeel met de aanduiding "horeca" grotendeels de bestemming "Parkwoningen". Op grond van artikel 5, eerste lid, van de planvoorschriften waren de gronden met deze bestemming onder andere bestemd voor horeca. Op grond van artikel 5, zesde lid, gold voor het bouwen hetgeen op de plankaart inclusief de matrix is opgenomen met dien verstande dat de bouwhoogte maximaal 4 bouwlagen bedraagt, waarbij tevens een vijfde bouwlaag is toegestaan mits deze laag terugligt en past binnen een kapprofiel met hellingshoeken van 60 graden. Op de matrix op de plankaart staat dat binnen de bestemming "Parkwoningen" maximaal 750 m² horeca is toegestaan. Op grond van het vorige plan was het dus toegestaan op de locatie van het bestreden plandeel een horecavestiging te realiseren met een groter ruimtebeslag dan het voorliggende plan toelaat. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat het plan niet voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dat betekent dat de plantoelichting geen beschrijving als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro hoeft te bevatten van de behoefte aan de horecavestiging, omdat die bepaling niet van toepassing is.

9.4. Dat betekent evenwel niet dat de vraag of behoefte bestaat aan de voorziene horecavestiging buiten beschouwing kan blijven. Zoals in de genoemde overzichtsuitspraak van 28 juni 2017 is overwogen dient bij de toets of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening onder meer beoordeeld te worden of de in het plan voorziene bestemmingen passende bestemmingen zijn en of de mogelijk gemaakte ontwikkeling voorziet in een behoefte. De behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling dient met het oog op de uitvoerbaarheid van het plan te zijn onderbouwd.

In paragraaf 2.1.3 van de plantoelichting staat dat de horecavoorziening een functie heeft voor de bewoners van Park 16Hoven en dat de behoefte daarmee is aangetoond. In paragraaf 2.4.2 van de plantoelichting is verwezen naar het Horecagebiedsplan Overschie 2017-2019, waaruit volgens de plantoelichting de wens voortvloeit om in het recreatiegebied De Buitenplaats een horeca-inrichting die ondersteunend is aan het recreatiegebied te realiseren, zodat dit gebied aantrekkelijker wordt voor het publiek. In paragraaf 4.2 van de plantoelichting staat dat de ligging aan het water bij het Terletpad en het Deelenpad mogelijkheden biedt voor een mooi terras. In de zienswijzennota is ook ingegaan op de behoefte. Onder verwijzing naar het Horecagebiedsplan is ook daarin gesteld dat horeca zal zorgen voor versterking van het recreatiegebied en dat de behoefte daarmee voldoende is aangetoond. Ook zijn volgens de zienswijzennota al een ontwikkelaar en exploitant geselecteerd.

De Afdeling overweegt dat de raad hiermee de behoefte aan een horecavoorziening in het park voldoende heeft onderbouwd. In hetgeen [appellante] heeft aangevoerd, met name onder verwijzing naar het Ecorys-rapport, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat behoefte bestaat aan de mogelijk gemaakte horecavoorziening. De Afdeling acht hierbij van belang dat in het Ecorys-rapport niet zo zeer de kwalitatieve behoefte aan een horecavoorziening in het park ter discussie wordt gesteld, maar de horecaoppervlakte waaraan in economisch opzicht behoefte bestaat. Bovendien heeft Ecorys bij deze kwantitatieve behoefteberekening ten onrechte als uitgangspunt genomen dat de horecavestiging een lokaal verzorgende functie zal hebben voor de bezoekers van het park, waarvan al onder 6.2 is overwogen dat de raad dat niet voor ogen heeft gehad. Het betoog faalt.

Vertrouwensbeginsel

10. [appellante] voert aan dat in het verleden de optie van een kleinschalige horecavoorziening van een lagere categorie door de gemeente kenbaar is gemaakt aan de omwonenden, waarbij nadrukkelijk sprake was van een kleinschalig (familie)restaurant of een pannenkoekenhuis. Zij wijst op passages uit diverse stukken, waaronder de welstandsparagraaf van Park 16Hoven, de website van Horeca Park 16Hoven, het Masterplan parkontwerp, Wijkpark De Buitenplaats, verkoopbrochures en het Masterplan buitenruimte.

10.1. De raad stelt dat in de informatiebrochure Park 16Hoven van maart 2015, die de gemeente aan [appellante] ter beschikking heeft gesteld bij het verstrekken van de (koop)optie, het beoogde horecapaviljoen in het park en de afstand tot de kavels duidelijk is aangegeven. [appellante] was hiermee dus bekend, aldus de raad. Door of namens de raad zijn geen toezeggingen gedaan over de invulling van de exploitatie van de horecavestiging, aldus de raad.

10.2. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen.

10.3. De Afdeling overweegt dat uit de stukken waarop [appellante] zich beroept geen toezegging valt af te leiden over de omvang van de in het park De Buitenplaats te vestigen horecavoorziening of over het type horecavoorziening. Zo staat op de overgelegde webpagina van Park 16Hoven dat een horecaondernemer wordt gezocht voor een horecapaviljoen aan de plas in het park, welke locatie "uitermate geschikt is voor een 'familierestaurant' en zoveel meer". In de passage uit het Masterplan Parkontwerp staat dat de bewoners graag in hun wijkpark een restaurant of pannenkoekenhuis zouden zien. Verder staat in dit Masterplan dat "in de open ruimte aan de plas plaats is voor een horecapaviljoen met een terras aan het water". In de informatiebrochure die de raad heeft overgelegd is overigens op pagina 24 over de Van Leeuwenhoekhof ook aangegeven dat een horecapaviljoen in het park komt op een afstand van minimaal 75 meter. Het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt niet.

Gevolgen voor het woon- en leefklimaat

11. [appellante] betoogt dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar de gevolgen van deze grootschalige horecavoorziening voor het woon- en leefklimaat en dat door het gebrek aan onderzoek ook geen goede belangenafweging heeft kunnen plaatsvinden. Ten onrechte

staat in de plantoelichting dat het type horeca, de openingstijden, specifieke activiteiten en dergelijke niet zijn geregeld in het plan maar worden geregeld in de exploitatievergunning. De exploitatievergunning kent volgens [appellante] een veel beperkter toetsingskader, zijnde handhaving van de openbare orde, dan het bestemmingsplan, waarbij moet worden beoordeeld of een bepaalde ontwikkeling in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. In dat kader had een integrale afweging gemaakt moeten worden van alle ruimtelijk relevante belangen. [appellante] voert aan dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar de effecten van de verkeersaantrekkende werking van de horecavoorziening en naar het benodigde aantal parkeerplaatsen. Ook is ten onrechte geen onderzoek gedaan naar de geluidbelasting vanwege de horecavoorziening en het bijbehorende terras (zoals muziekgeluid) en vanwege de autoroute door het park en de 44 parkeerplaatsen die bij de horecavoorziening worden gerealiseerd (zoals motorgeluid, dichtslaande portieren e.d.). Hierbij klemmt volgens [appellante] temeer dat de horeca zelf en de ondergeschikte functies niet zijn geclausuleerd, wat bijvoorbeeld betekent dat de horecavestiging 24 uur per dag geopend mag zijn. Ter zitting heeft [appellante] aangevoerd dat autoverkeer in het park onwenselijk is, omdat dat het ontwerp van het park aantast en het de veiligheid van fietsers en kinderen in het park verslechtert. Ook wijst [appellante] er op dat haar woonperceel en het perceel van de voorziene horecagelegenheid enkel door een vijver worden gescheiden en geluid over water ver draagt. In het recent door de raad overgelegde geluidrapport van Cauberg Huygen is volgens [appellante] ten onrechte geen rekening gehouden met muziekgeluid, met de verkeersaantrekkende werking van de parkeerplaatsen en met het geluid bij de 16 parkeerplaatsen buiten het park nabij haar woning. Daarnaast is er ten onrechte van uitgegaan dat het terras om 23:00 uur sluit, terwijl dat niet is geborgd in het plan. Het plan maakt kortom meer mogelijk dan waarvan Cauberg Huygen is uitgegaan, aldus [appellante] ter zitting.

11.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de horecavoorziening in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De raad wijst er op dat de afstand tussen de woning van [appellante] en de horecavoorziening 100 meter is en dus meer dan 30 meter bedraagt, waarmee is voldaan aan de in de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de VNG (hierna: VNG-brochure) aanbevolen richtafstand. Omdat hiermee is voldaan aan stap 1 van de VNG-brochure hoefde geen akoestisch onderzoek verricht te worden, aldus de raad. Desondanks is naar aanleiding van het beroep van [appellante] alsnog een akoestisch onderzoek gedaan naar stemgeluid vanaf het terras en de directe en indirecte verkeersintensiteit, wat heeft geresulteerd in een rapport van Cauberg Huygen B.V. van 21 november 2019 (hierna: rapport Cauberg Huygen). Uit het onderzoek blijkt volgens de raad dat ter plaatse van de woning van [appellante] wordt voldaan aan de richtwaarden van stap 2 uit de VNG-brochure. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat Cauberg Huygen is uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. Voor zover het de locatie van het terras en het daarmee samenhangende geluid betreft is van een worst case-benadering ten opzichte van de woningen aan de overzijde van het water uitgegaan, aldus de raad. Als het gaat om de geluidemissie van verkeer is Cauberg Huygen volgens de raad uitgegaan van de bestaande wegen.

11.2. De Afdeling zal hierna onder 11.2.1 eerst vaststellen welke onderbouwing de raad in het bestreden besluit ten grondslag heeft gelegd aan het standpunt dat de horecavestiging in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Onder 11.2.2 en 11.2.3 zal de Afdeling die onderbouwing aan de hand van de beroepsgronden beoordelen. Onder 11.3 komt de betekenis van het rapport Cauberg Huygen aan de orde.

11.2.1. In paragraaf 5.3.10 van de plantoelichting staat dat het type horeca, openingstijden,

specifieke activiteiten en dergelijke niet zijn geregeld in het bestemmingsplan. Dergelijke zaken worden volgens de plantoelichting geregeld in de exploitatievergunning. In hoofdstuk 7 "Milieu" van de plantoelichting is niet ingegaan op de gevolgen van de vestiging van een horecagelegenheid in het park voor bijvoorbeeld verkeer, parkeren en geluid. In de zienswijzennota staat dat van het benodigde aantal van circa 60 parkeerplaatsen er 44 parkeerplaatsen direct bij de horecagelegenheid zullen worden gerealiseerd en dat geen parkeeroverlast in het omliggende gebied zal ontstaan. Op de kop van de Van der Duijn van Maasdamweg zijn de resterende 16 parkeerplaatsen al aangelegd. De horecagelegenheid zal worden ontsloten via het Deelen- en Terletpad, waardoor verkeer van en naar de horeca niet door de woongebieden zal gaan, aldus de zienswijzennota. Volgens die nota zal onderzocht worden welke verkeersmaatregelen toegepast kunnen worden om de verkeersveiligheid in het park te borgen.

Op de geluidbelasting die het gevolg zal zijn van de horecagelegenheid is in de zienswijzennota of de plantoelichting niet ingegaan. Wel staat in de zienswijzennota dat in beginsel een richtafstand van 30 meter tussen horeca en een rustig woongebied moet worden aangehouden en dat in dit geval 100 meter is aangehouden.

11.2.2. Zoals hiervoor onder 2 is overwogen, is vereist dat een bestemmingsplan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Bij de beoordeling van de vraag of het voorliggende plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening dienen de gevolgen van de exploitatie van een horecavestiging met onder meer een terras en parkeervoorzieningen voor het woon- en leefklimaat van omwonenden te worden meegewogen. Niet is gebleken dat de raad een dergelijk onderzoek voorafgaand aan de vaststelling van het plan heeft verricht. De raad lijkt voor deze beoordeling aansluiting te hebben gezocht bij de VNG-brochure. Ter zitting is gevraagd naar de precieze categorie van bedrijven uit de VNG-brochure waarbij is aangesloten en waarvan de gehanteerde richtafstand van 30 meter is afgeleid. De raad heeft echter ter zitting gesteld bij horeca-inrichtingen niet de bedrijvenlijst te hanteren, maar horeca als een zelfstandige functie te zien met een richtafstand van 30 meter. De Afdeling kan dit niet goed volgen, omdat de VNG-brochure een bedrijvenlijst kent waarin onder het kopje "Logies-, maaltijden- en drankenverstrekking" diverse typen horeca-inrichtingen worden genoemd waaronder restaurants. Wat hier verder ook van zij, de Afdeling stelt vast dat is voldaan aan de door de raad voor deze horecagelegenheid gehanteerde richtafstand van 30 meter. [appellante] heeft naar het oordeel van de Afdeling echter aannemelijk gemaakt dat ondanks dat aan deze richtafstand wordt voldaan, niet vaststaat dat door de horecavestiging met bijbehorend terras en parkeervoorzieningen haar woon- en leefklimaat niet zal worden aangetast. Daarbij is van belang dat het verkeer van en naar de horecavoorziening gebruik zal maken van onder meer het Deelenpad, dat vlakbij de woning van [appellante] overgaat in de Van der Duijn van Maasdamweg. Bovendien sluit het plan niet uit dat een nieuwe brug over het water wordt aangelegd om het verkeer af te wikkelen, omdat op gronden met de bestemming "Water" zonder verdere beperking bruggen zijn toegestaan. Ook sluit het plan niet uit dat op de gronden met de bestemming "Groen" een andere wegenstructuur wordt gerealiseerd, omdat op gronden met die bestemming niet alleen voet- en fietspaden, maar ook ontsluitingswegen zijn toegestaan. Verder is van belang dat het terras aan het water zal zijn gelegen, aan de overzijde van de woning van [appellante], en dat de omvang van het terras en de openingstijden ervan niet in het plan zijn geregeld. Gelet op het voorgaande heeft de raad niet kunnen volstaan met een enkele verwijzing naar de VNG-brochure of althans een richtafstand van 30 meter, maar had hij moeten onderzoeken of de horecavestiging zal kunnen voldoen aan bijvoorbeeld de toepasselijke geluidnormen. De raad heeft het besluit in zoverre onzorgvuldig voorbereid.

11.2.3. Voor zover de raad stelt dat bij het verlenen van een exploitatievergunning dient te worden gezien of een horecagelegenheid met terras leidt tot een onevenredige aantasting van de woon- en leefsituatie waarbij de mogelijkheid bestaat voorschriften te verbinden aan een op grond van de APV vereiste exploitatievergunning, leidt dit niet tot een ander oordeel. Het gaat bij de vaststelling van een bestemmingsplan om de beoordeling en de afweging of een bestemming die een bepaalde ontwikkeling toestaat vanuit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar is. Deze beoordeling en afweging is een andere dan de afweging die plaatsvindt bij het beoordelen van de vraag of voor een horecagelegenheid met terras al dan niet een vergunning op grond van de APV kan worden verleend. Bij de beslissing omtrent het verlenen van een exploitatievergunning kan geen integrale afweging worden gemaakt van alle in het plangebied betrokken ruimtelijk relevante belangen. De beoordeling die dient plaats te vinden in het kader van artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) kan dan ook niet worden vervangen door een beoordeling bij het verlenen van een vergunning op grond van de APV (vgl. een uitspraak van 3 juli 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:150](#)).

Het betoog slaagt.

11.3. Na de vaststelling van het plan heeft de raad alsnog een akoestisch onderzoek laten uitvoeren. De Afdeling zal in het kader van een finale geschilbeslechting aan de hand van de beroepsgronden beoordelen of dit rapport Cauberg Huygen als onderbouwing aan het plan ten grondslag kan worden gelegd.

Cauberg Huygen heeft de geluidemissie van verkeer en stemgeluid veroorzaakt door de nieuwe horecagelegenheid beoordeeld. De geluiduitstraling van muziek is niet meegenomen, omdat dat aspect afzonderlijk wordt onderzocht in het kader van de exploitatievergunning. In het rapport Cauberg Huygen staat onder meer:

"In verband met de zorgvuldigheid en de zorg die leeft bij bewoners van de naastgelegen woonwijk is ervoor gekozen om bij de beoordeling van optredende geluidniveaus ten gevolge van de inrichting volgens stap 2 te toetsen aan de strengste van beide normen, namelijk:

- o 45 dB(A) langtijdgemiddelde beoordelingsniveau L_{Ar,LT} (etmaalwaarde);
- o 65 dB(A) maximale geluidniveaus L_{Amax} (etmaalwaarde);
- o 50 dB(A) verkeersaantrekkende werking (etmaalwaarde).

(...)

Op het terras wordt geen versterkte muziek afgespeeld. Daarnaast gaat het terras om 23.00 uur dicht. Op het eigen terrein worden 44 parkeergelegenheden gerealiseerd.

Uit de rekenresultaten volgt dat bij een worst-case benadering er een beperkte overschrijding van stap 2 uit de VNG-publicatie ontstaat voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau. Voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau is het stemgeluid van de mensen op het terras maatgevend. Voor het maximaal geluidniveau is het dichtslaan van de portierdeuren maatgevend. Wanneer een geluidscherm wordt gerealiseerd voldoen de geluidbelastingen wel aan de normstelling van stap 2 uit de VNG-publicatie".

De Afdeling overweegt dat het rapport Cauberg Huygen leemten in kennis vertoont, omdat hierin ten onrechte niet de geluiduitstraling van muziek is meegenomen, zodat geen integrale beoordeling heeft kunnen plaatsvinden van de totale geluidbelasting die het gevolg kan zijn van het realiseren van de horecavestiging. Hierbij gaat de Afdeling uit van de maximale planologische mogelijkheden, waarbij niet is uitgesloten dat versterkte muziek op het terras

wordt afgespeeld en er geen openingstijden zijn vastgelegd. Verder heeft Cauberg Huygen niet aan de hand van de maximale planologische mogelijkheden, zoals deze ook hiervoor onder 11.2.2 zijn omschreven, onderzocht wat de akoestische gevolgen zijn van het verkeer dat door de horecavestiging en de daarbij behorende parkeerplaatsen wordt gegenereerd. In dit kader is van belang dat de 16 al aangelegde parkeerplaatsen op de kop van de Van der Duijn van Maasdamweg op ongeveer 40 meter afstand van de woning van [appellante] ook zijn bedoeld voor de bezoekers van de horecavestiging. Het rapport Cauberg Huygen kan dus niet alsnog aan het plan ten grondslag worden gelegd.

Alternatief

12. [appellante] voert aan dat de horecavoorziening op een andere locatie in Park Zestienhoven mogelijk gemaakt had moeten worden. Als voor een locatie meer ten zuiden en westen in Park Zestienhoven was gekozen, dan zou de afstand tot gevoelige woonfuncties groter zijn en daarmee de ruimtelijke impact worden verkleind.

12.1. De raad dient bij de keuze van een bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen. De raad heeft ter zitting toegelicht dat andere locaties in het park niet het voordeel hebben van een ligging aan het water. De ligging aan het water en de mogelijkheid een terras aan het water te realiseren maakt dat voor horeca op deze specifieke locatie is gekozen. De Afdeling acht die keuze op zichzelf niet onredelijk. Het betoog faalt.

Conclusie

13. In hetgeen [appellante] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de aanduiding "horeca" dat betrekking heeft op park De Buitenplaats is genomen in strijd met artikel 3.1 van de Wro, artikel 3:2 van de Awb en het rechtszekerheidsbeginsel. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

14. De raad heeft de Afdeling verzocht om de bestuurlijke lus toe te passen voor het geval de Afdeling het besluit van 9 juli 2019 gebrekkig zou vinden. De Afdeling ziet, gelet op de aard en omvang van de gebreken die aan het bestreden besluit kleven, in dit geval geen aanleiding om de bestuurlijke lus toe te passen.

15. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

16. 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 Rotterdam van 9 juli 2019, kenmerk

19bb17836, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Zestienhoven", voor zover dat ziet op het plandeel met de aanduiding "horeca" dat betrekking heeft op park De Buitenplaats;
III. draagt de raad van de gemeente Rotterdam op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Rotterdam tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Rotterdam aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J.M.A. Poppelaars, griffier.

w.g. Borman w.g. Poppelaars
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 maart 2020

780.