

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:4157
Datum uitspraak	19 december 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 januari 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Hoofddorp Oude Raadhuis" vastgesteld.

Volledige tekst

201803354/1/R1.

Datum uitspraak: 19 december 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellant], wonend te Hoofddorp, gemeente Haarlemmermeer,
appellant,

en

de raad van de gemeente Haarlemmermeer,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 januari 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Hoofddorp Oude Raadhuis" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 november 2018, waar [appellant], en de raad, vertegenwoordigd door J. Monster, zijn verschenen.

Overwegingen

Het bestemmingsplan

1. Het bestemmingsplan voorziet in een verruiming van de gebruiksmogelijkheden op het perceel Hoofdweg 675 in Hoofddorp. Op dit perceel staat het "Het Oude Raadhuis", gebouwd in 1867, in eigendom van de gemeente en in 1999 aangewezen als rijksmonument. Het gebouw is sinds 1982 in gebruik als cultureel centrum met op de eerste verdieping een theaterzaal van Schouwburg De Meerse. Deze theaterzaal biedt ruimte aan ongeveer 100 bezoekers. Met het bestemmingsplan wordt naast de theaterfunctie voorzien in de functies kantoor, dienstverlening en zelfstandige horeca op de begane grond, met een beperkte terrasfunctie in een deel van de bij het gebouw behorende tuin.

Het beroep

2. [appellant] woont naast Het Oude Raadhuis aan de [locatie] en kan zich niet verenigen met de voorziene horecafunctie. Hij vreest hierdoor een aantasting van zijn woon- en leefklimaat.

Toetsingskader

3. 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.

Formele beroepsgronden

Inspraak

4. [appellant] betoogt dat het plan tot omvorming van het voormalige raadhuis naar een grootschalige horecagelegenheid buiten de democratische controle plaatsvindt. Volgens hem heeft geen overleg met belanghebbenden plaatsgevonden en wordt informatie achtergehouden. In dit verband wijst hij op een openbare hoorzitting die voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan zou plaatsvinden, maar op het laatste moment is afgezegd.

4.1. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant] aldus dat hij niet in de gelegenheid is gesteld tot inspraak alvorens het ontwerp van het bestemmingsplan ter inzage is gelegd. Het bieden van inspraak voorafgaande aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan maakt echter geen onderdeel uit van de in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde bestemmingsplanprocedure. Het niet bieden van inspraak in deze fase heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan. Het betoog faalt.

Inzage stukken

Voor zover [appellant] betoogt dat, ondanks herhaaldelijke verzoeken daartoe, gevraagde informatie niet door de gemeente is verstrekt, overweegt de Afdeling dat hij niet heeft geconcretiseerd op welke informatie hij doelt. Reeds daarom kan het betoog niet slagen.

Inhoudelijke beroepsgronden

Behoefte en leegstand

5. [appellant] stelt dat het bestemmingsplan voorziet in een grootschalige horecagelegenheid terwijl onderzoek naar de behoefte daaraan ontbreekt. In dit verband voert [appellant] aan dat in 2004 - 2014 vergelijkbare plannen zijn gestrand en dat niet is geanalyseerd waarom deze plannen gesneuveld zijn. Dit is volgens [appellant] van belang omdat in het nabijgelegen winkelgebied reeds veel leegstand heerst.

5.1. Aan het perceel Hoofdweg 671 is de bestemming "Gemengd" toegekend met aan de noordwest- en noordoostkant van het gebouw de aanduiding "terras". De woning van [appellant] ligt aan de westkant van het plangebied.

Artikel 3, lid 3.1, van de planregels luidt: "De voor "Gemengd" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. cultuur en ontspanning;
- b. dienstverlening;
- c. kantoren;
- d. maatschappelijke voorzieningen;
- e. uitsluitend op de begane grond, horeca-activiteiten tot en met categorie 2;
- f. uitsluiten ter plaatse van de aanduiding 'terras' is een terras toegestaan ten behoeve van horeca-activiteiten op de begane grond, mits wordt voldaan aan de voorwaarden in lid 3.4;

met daarbij behorend(e):

- g. groen;
- h. nutsvoorzieningen;

[...]."

5.2. Gelet op artikel 3, lid 3.1, onder e, van de planregels is alleen op de begane grond van het gebouw voorzien in een horecafunctie. De raad heeft toegelicht dat het brutovloeroppervlak van de begane grond ongeveer 330 m² bedraagt. Uit paragraaf 2.4 van de plantoelichting volgt dat met de toekenning van een ruimere bestemming (waaronder horeca) aan Het Oude Raadhuis wordt bewerkstelligd dat het gebouw gebruikt kan worden voor meerdere passende, elkaar versterkende of combineerbare functies waarmee kan worden ingespeeld op de heersende markt. Vast staat dat ten behoeve van de voorziene zelfstandige horecafunctie geen concreet onderzoek is verricht naar de behoefte aan 300 m² horeca in het gebied. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad daar in dit specifieke geval in redelijkheid van af kunnen zien, voornamelijk omdat het gaat om de planologische

invulling van een bestaand Rijksmonumentaal gebouw waarin op de bovenverdieping reeds een theaterzaal wordt geëxploiteerd. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat de aanname van de raad dat een zelfstandige horecafunctie de bestaande theaterfunctie kan versterken, niet onaannemelijk is. Dat de voorziene functie ten koste kan gaan van horecagelegenheden elders in het gebied betwist de raad niet. De Afdeling begrijpt de raad echter aldus dat hij een zwaarder gewicht toekent aan het belang bij het voorkomen van leegstand van een rijksmonumentaal pand dan aan mogelijke leegstand van gebouwen in het centrumgebied zonder die status. Dit acht de Afdeling geen onredelijk standpunt. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat met de voorziene horecafunctie op de begane grond van het rijksmonumentale gebouw niet wordt voorzien in een behoefte. Het betoog faalt.

Geluidoverlast

6. [appellant] vreest een aantasting van zijn woon- en leefklimaat door geluidoverlast door de voorziene horecagelegenheid.

6.1. Artikel 3, lid 3.4.1, van de planregels luidt: "Het maximale muziekgeluidniveau binnen de inrichting op de begane grond bedraagt 70 dB(A)."

Lid 3.4.1 luidt: "Ter plaatse van de aanduiding 'terras' is onder de volgende voorwaarden een terras toegestaan bij een horecafunctie in het daaraan grenzende gebouwgedeelte:

a. de terrassen mogen alleen gebruikt worden gedurende de volgende tijden:

1. maandag tot en met donderdag en zondag tussen 11:00 en 22:00 uur;

2. vrijdag en zaterdag tussen 11:00 en 23:00 uur.

b. gedurende de onder lid a genoemde openingstijden, bedraagt het langtijdgemiddelde geluidniveau ten gevolge van stemgeluid vanaf het terras van 11:00 tot 19:00 uur maximaal 50 dB(A), van 19:00 tot 23:00 uur maximaal 45 dB(A) en van 23:00 tot 24:00 uur maximaal 40 dB(A), invallend op de gevels van omliggende geluidgevoelige functies:

c. (versterkt) muziekgeluid vanaf de terrassen is niet toegestaan."

6.2. Artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer luidt:

"Voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau (L_{Ar},L_T) en het maximaal geluidsniveau L_{Amax}, veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige installaties en toestellen, alsmede door de in de inrichting verrichte werkzaamheden en activiteiten en laad- en losactiviteiten ten behoeve van en in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting, geldt dat:

a. de niveaus op de in tabel 2.17a genoemde plaatsen en tijdstippen niet meer bedragen dan de in die tabel aangegeven waarden:

07:00-19:00 uur 19:00-23:00 uur 23:00-07:00 uur

L_{Ar},L_T op de gevel van gevoelige gebouwen 50 dB(A) 45 dB(A) 40 dB(A)

LAr,LT in in- en aanpandige gevoelige gebouwen 35 dB(A) 30 dB(A) 25 dB(A)

LAmix op de gevel van gevoelige gebouwen 70 dB(A) 65 dB(A) 60 dB(A)

LAmix in in- en aanpandige gevoelige gebouwen 55 dB(A) 50 dB(A) 45 dB(A)

6.3. Ten behoeve van het bestemmingsplan is een akoestisch onderzoek verricht. De resultaten hiervan zijn neergelegd in het rapport "Akoestisch onderzoek in het kader van de Ruimtelijke onderbouwing Het Oude Raadhuis, Hoofdweg 675, Hoofddorp" (hierna: het akoestisch rapport van Versus Bouwadvies) van 15 november 2017, opgesteld door Versus Bouwadvies. Hierin wordt geconcludeerd dat de maximale geluidniveaus op de dichtstbijzijnde woningen ten gevolge van de voorziene horeca in de dag-, avond- en nachtperiode niet worden overschreden en de langtijdgemiddelde beoordelingsniveaus op de voorgevel en zijgevels van de woning van [appellant] ten gevolge van de gecumuleerde geluidbelasting van muziekgeluid, technische installaties en stemgeluid afkomstig van het terras alleen in de nachtperiode (23:00 uur tot 07:00) worden overschreden. De Afdeling stelt echter vast dat het terras op grond van artikel 3, lid 3.4.1, van de planregels op maandag tot en met donderdag en zondag na 22:00 uur en op vrijdag en zaterdag na 23:00 (de nachtperiode) niet meer mag worden gebruikt. [appellant] heeft de conclusies van het akoestisch rapport van Versus Bouwadvies van 15 november 2017 niet bestreden in zijn beroepsschrift. Voor zover [appellant] ter zitting heeft gesteld dat hij in de zienswijzenprocedure het akoestisch rapport van Mees Ruimte en Milieu heeft bestreden, overweegt de Afdeling dat, wat daar ook van zij, de raad het akoestisch rapport van Mees Ruimte en Milieu niet aan het uiteindelijke besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan ten grondslag heeft gelegd. Wat betreft de stelling van [appellant] dat het akoestisch rapport van Versus Bouwadvies is toegeschreven naar het door de raad gewenste resultaat, overweegt de Afdeling dat [appellant] deze stelling niet heeft geconcretiseerd. Hetgeen [appellant] heeft aangevoerd biedt dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het akoestisch rapport van Versus Bouwadvies van 15 november 2017 heeft kunnen baseren. Gelet hierop biedt hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bestemmingsplan geen onaanvaardbaar akoestisch woon- en leefklimaat oplevert bij de woning van [appellant].

Het betoog faalt.

Verkeersafwikkeling

7. [appellant] betoogt dat de voorziene horecafunctie extra verkeersbewegingen (auto- en vrachtverkeer) genereert in een krappe overvolle woonwijk met een vastlopen van de kruispunten en de rondweg als gevolg. Volgens [appellant] is ten onrechte niet onderzocht wat de gevolgen zijn van deze extra verkeersbewegingen (auto- en vrachtverkeer) voor de verkeersafwikkeling en de verkeersveiligheid in de directe omgeving van het plangebied. In dit verband wijst [appellant] in het bijzonder nog op een recent aangelegde veilige fietsroute langs het raadhuis tot de rotonde.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de voorziene horecafunctie geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor de verkeersafwikkeling en verkeersveiligheid in de directe omgeving van

het plangebied.

7.2. In paragraaf 4.2 van de plantoelichting staat dat de bestaande theaterfunctie 35 motorvoertuigbewegingen per etmaal (gemiddelde weekdag) genereert en dat de verwachting is dat de ritgeneratie door de functieverruiming geen significante invloed heeft op de bestaande verkeersstromen.

7.3. Vast staat dat de raad niet aan de hand van een verkeersonderzoek inzichtelijk heeft gemaakt hoeveel extra verkeersbewegingen de voorziene horecafunctie op de benedenverdieping zal genereren en wat de gevolgen daarvan zullen zijn voor de verkeersafwikkeling en de verkeersveiligheid, van auto- en fietsverkeer, in de directe omgeving van het plangebied. Ter onderbouwing van zijn standpunt heeft de raad ter zitting toegelicht dat in de bestaande situatie ten dienste van de theaterfunctie reeds een horecagelegenheid op de begane grond wordt geëxploiteerd. Voor zover de raad hiermee bedoelt te betogen dat de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de voorziene ontwikkeling als een gegeven kan worden beschouwd omdat het voorgaande bestemmingsplan reeds in eenzelfde of vergelijkbare ontwikkeling voorzag, overweegt de Afdeling dat zij dit betoog niet volgt. De raad dient immers bij iedere vaststelling van een bestemmingsplan te beoordelen of de voorziene ontwikkeling (nog steeds) strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Daarnaast wijst de Afdeling er op dat ondergeschikte horeca ten behoeve van de theaterfunctie op de begane grond van het Oude Raadhuis op grond van het voorgaande bestemmingsplan "Hoofddorp Oud-West", dat is vastgesteld door de raad op 29 januari 2004, niet was toegestaan. In het voorgaande bestemmingsplan was aan het perceel de bestemming "Maatschappelijk doeleinden (M)" toegekend. Op grond van artikel 6 van de planvoorschriften van het voorgaande bestemmingsplan waren de op de plankaart als "Maatschappelijk doeleinden (M)" aangewezen gronden bestemd voor educatieve, sociale, religieuze en culturele doeleinden en voor voorzieningen ten behoeve van (medische) zorg. Daarbij was niet tevens voorzien in aan voormelde activiteiten ondergeschikte horeca. Nu de raad niet heeft onderzocht of als gevolg van de voorziene horecafunctie de verkeersafwikkeling (van auto- en vrachtverkeer), en de gevolgen hiervan voor de veiligheid van auto- en fietsverkeer, in de directe omgeving van het plangebied aanvaardbaar zijn, is het bestreden besluit naar het oordeel van de Afdeling in zoverre niet met de ingevolge artikel 3:2 van de Awb vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

Financiële uitvoerbaarheid

8. [appellant] betwist de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Hiertoe voert hij aan dat eerdere voornemens voor de oprichting van een horecagelegenheid in het pand in het verleden op mislukkingen zijn uitgelopen.

8.1. In het kader van een beroep tegen het bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van een plan slechts leiden tot vernietiging van een besluit indien en voor zover de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen een afzienbare periode. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan financieel niet uitvoerbaar is. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het bestemmingsplan voorziet in een uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden van een bestaand rijksmonumentaal gebouw

dat in eigendom is van de gemeente en waarin reeds een theater wordt geëxploiteerd.

Het betoog faalt.

Waardedaling woning

9. Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van de woning van [appellant] betreft, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. Het betoog faalt.

Conclusie

Bestuurlijke lus

10. In artikel 8:51d van de Awb is het volgende bepaald: "Indien de bestuursrechter in hoogste aanleg uitspraak doet, kan hij het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. De artikelen 8:51a, eerste lid, tweede volzin, en tweede lid, 8:51b, tweede en derde lid, en 8:51c, aanhef en onderdelen b tot en met d, zijn van toepassing."

Opdracht

11. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het in 7.3 omschreven gebrek binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. De raad dient daartoe alsnog inzichtelijk te maken hoeveel verkeersbewegingen (auto- en vrachtverkeer) de voorziene horecafunctie genereert en deugdelijk te motiveren wat de gevolgen daarvan zijn voor de verkeersafwikkeling en de verkeersveiligheid van het auto- en fietsverkeer in de directe omgeving van het plangebied. De raad dient de Afdeling de uitkomst van voormelde opdracht mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Afdeling 3.4 van de Awb behoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

12. In de einduitspraak zal, gelet op de samenhang met het geconstateerde gebrek, de beroepsgrond van [appellant] over de geschiktheid van het plangebied voor de voorziene horecafunctie worden beoordeeld.

13. In hetgeen [appellant] verder heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bestreden besluit strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening of dat het besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Proceskosten

14. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Haarlemmermeer op om:

- binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen onder 11 is overwogen het daar omschreven gebrek in het besluit van 25 januari 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Hoofddorp Oude Raadhuis" te herstellen, en;
- de Afdeling en andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. R.J.J.M. Pans, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. E.C. Koziolk-Stoof, griffier.

w.g. Pans w.g. Koziolk-Stoof
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 december 2018

749.