

ECLI	ECLI:NL:RVS:2024:1060
Datum uitspraak	13 maart 2024
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 november 2021 heeft de raad van de gemeente Noordwijk het bestemmingsplan "Middengebied-Landschapspark" vastgesteld. Het plan heeft betrekking op een deel van het zogenoemde "Middengebied" tussen Noordwijk aan Zee en Noordwijk Binnen. Aanleiding voor het plan is het voornemen van de gemeente om daar een landschapspark met speeleiland te realiseren. Onder het vorige bestemmingsplan "Middengebied Zuid" was dit niet mogelijk. Het plangebied bestaat uit grasland, bollenvelden, bos en een waterplas. De vastgestelde planregeling is op hoofdlijnen als volgt. De gronden in het noorden van het plangebied, langs de Prins Hendrikweg, zijn bestemd voor "Natuur". Aan de gronden van het beoogde landschapspark zijn de bestemmingen "Groen", "Recreatie" en "Water" toegekend. De planregels voor de bestemming "Recreatie" maken het mogelijk om deze gronden in te richten als landschapspark met een speelplaats, in de plantoelichting speeleiland genoemd.

Volledige tekst

202107810/1/R3.

Datum uitspraak: 13 maart 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend te Noordwijk,
2. [appellant sub 2], wonend te Noordwijk, appellanten,

en

de raad van de gemeente Noordwijk,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 november 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Middengebied-Landschapspark" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en anderen, en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op een zitting van 10 november 2023, waar [appellant sub 1] en anderen, bijgestaan door mr. D.G. Lasschuit, advocaat te Leiden, [appellant sub 2], vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door C.H. Norde, advocaat te Leiden, en K.F. Sloos, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 2 juni 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het plan heeft betrekking op een deel van het zogenoemde "Middengebied" tussen Noordwijk aan Zee en Noordwijk Binnen. Aanleiding voor het plan is het voornemen van de gemeente om daar een landschapspark met speeleiland te realiseren. Onder het vorige bestemmingsplan "Middengebied Zuid" was dit niet mogelijk. Het plangebied bestaat uit grasland, bollenvelden, bos en een waterplas. De vastgestelde planregeling is op hoofdlijnen als volgt. De gronden in het noorden van het plangebied, langs de Prins Hendrikweg, zijn bestemd voor "Natuur". Aan de gronden van het beoogde landschapspark zijn de bestemmingen "Groen", "Recreatie" en "Water" toegekend. De planregels voor de bestemming "Recreatie" maken het mogelijk om deze gronden in te richten als landschapspark met een speelplaats, in de plantoelichting speeleiland genoemd. Het speeleiland kan op grond van de planregels worden ingericht zoals het is weergegeven in het inrichtingsplan in paragraaf 2.2 van de plantoelichting. Het speeleiland kan met een houten brug over het water vanaf de noordoostzijde worden bereikt.

3. [appellant sub 1] en anderen zijn de bewoners van het Breloftpark en de Oude Zeeweg, ten westen van het plangebied, en de Van de Mortelstraat ten oosten van het plangebied.

[appellant sub 2] is bewoner van een appartement aan de Charlotte van Pallandtstraat ten oosten van het plangebied.

[appellant sub 1] en anderen, en [appellant sub 2] hebben beroep ingesteld tegen het plan vanwege de gevolgen van het voorziene speeleiland voor hun woon- en leefklimaat.

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 oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Ingetrokken beroep

5. Op de zitting heeft mr. D.G. Lasschuit meegedeeld dat M. Kodde en N. Zegger, onderdeel van de groep [appellant sub 1] en anderen, hun beroep hebben ingetrokken.

Ingetrokken beroepsgronden

6. [appellant sub 1] en anderen hebben hun beroepsgronden over de strijdigheid van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan met de Leidraad Inrichting Openbare Ruimte en over de ontbrekende overeenkomst voor de bollencompensatie op de zitting ingetrokken.

Beroepsgronden

Communicatie/participatie

7. [appellant sub 2] betoogt dat de raad onvoldoende heeft gecommuniceerd over de voorgenomen ontwikkeling en dat in de ontwerpplannen wijzigingen zijn aangebracht gedurende de procedure. Ook voert hij aan dat er onvoldoende rekening is gehouden met de bezwaren en wensen van omwonenden. Zo heeft de raad gedurende de inspraakperioden geen melding gemaakt van het feit dat er toegang voor de brandweer nodig zou zijn in het plangebied, wat wezenlijke gevolgen heeft voor de breedte van de paden in het plan.

7.1. Het bieden van inspraak voorafgaande aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan maakt geen onderdeel uit van de in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde bestemmingsplanprocedure. Het eventueel niet of onvoldoende bieden van inspraak in die eerdere fase heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

Bovendien heeft de raad meerdere voorlichtings- en inspraakmomenten gehouden. De omstandigheid dat het ontwerpplan voorafgaand aan de terinzagelegging gewijzigd is en dat de raad dit tijdens inspraakmomenten niet goed gecommuniceerd zou hebben, is op zichzelf geen reden voor het oordeel dat het bestreden besluit wat betreft de wijze van totstandkoming onrechtmatig is. Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat de raad niet alle voorstellen of wensen van [appellant sub 2] heeft overgenomen bij het vaststellen van het plan.

Het betoog slaagt niet.

Alternatieve locatie plangebied

8. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de raad ten onrechte niet voor de voorgestelde alternatieve locatie heeft gekozen. De locatie van het speeleiland wordt met het alternatief verplaatst naar de bestaande speelweide bij het zwembad naast Duineveld.

8.1. De raad moet bij de keuze van een bestemming een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen.

De raad stelt in zijn verweerschrift dat de speelweide bij het zwembad al een gebruiksfunctie heeft. Bovendien is het alternatief volgens de raad niet geschikt, omdat het realiseren van het speeleiland op deze locatie kan leiden tot overlast bij de bewoners van de wijk Duineveld aangezien de alternatieve locatie dicht bij die wijk ligt. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de raad het door [appellant sub 1] en anderen voorgestelde alternatief voldoende heeft afgewogen en toereikend heeft gemotiveerd waarom niet voor dat alternatief is gekozen.

Het betoog slaagt niet.

Strijd met een goede ruimtelijke ordening

9. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het plan in strijd is met de uitgangspunten van de Regionale Structuurvisie 2020 van Holland Rijnland, de Omgevingsvisie Zuid-Holland en de Omgevingsvisie Noordwijk 2030. Volgens [appellant sub 1] en anderen vormt het plangebied een scherpe overgang tussen het duinlandschap en het bollengebied. Het contrast en die scherpe overgang tussen de steilrand van de duinen en het aangrenzende agrarische gebied dient behouden te worden. Zij stellen dat de voorziene ontwikkeling, met name de inrichting van het speeleiland, niet goed past in de omgeving en leidt tot verrommeling van het landschap. Het plan doet volgens hen daarom afbreuk aan de functie van het plangebied als overgangsgebied en aan de landschappelijke waarden van deze gronden.

Verder hebben [appellant sub 1] en anderen tijdens de zitting gewezen op paragraaf 3.3 van deel C van de Omgevingsvisie Noordwijk, waar staat dat de openheid in het Middengebied dreigt te verdwijnen door bebouwing en functies. Volgens hen zal deze openheid van het gebied door de beoogde bebouwing van het plan verdwijnen.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan niet in strijd is met het door [appellant sub 1] en anderen genoemde beleid. Volgens de raad wordt met het plan juist een recreatief landschap gerealiseerd waarbij de landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten behouden worden. Die kwaliteiten worden benadrukt door onder andere de scherpe overgang tussen de duinen en het bollengebied in stand te houden en door de openheid en zichtlijnen op het bollenlandschap te behouden.

In de "Nota van beantwoording zienswijzen" (hierna: de zienswijzennota) heeft de raad toegelicht dat de kwaliteit en herkenbaarheid van het bollenlandschap behouden blijft, omdat ook de openheid behouden blijft en daardoor het zicht op de aangelegde bollenvelden blijft bestaan. Dit sluit ook aan bij de richtpunten van de kaartlaag "laag van cultuur- en natuurlandschappen" van de Omgevingsvisie Zuid-Holland. De oorspronkelijk agrarische gronden krijgen daarnaast een meer open karakter, bestaande uit een grasweide die afgeschermd wordt met bomen en hagen. Daarmee wordt de landschappelijke structuur versterkt. De karakteristieke steilrand blijft ook nadrukkelijk behouden. Daarom is aan deze gronden de bestemming "Natuur" toegekend. De raad heeft tevens toegelicht dat het

voorzien landschapspark met recreatie in het Middengebied ook is opgenomen in de Omgevingsvisie Noordwijk 2030. Volgens de raad is de ontwikkeling daarom een directe uitwerking van de ambitie die in de Omgevingsvisie Noordwijk 2030 is neergelegd. Tot slot is in de zienswijzennota toegelicht dat de ontwikkeling in overeenstemming is met de Regionale Structuurvisie 2020 van Holland Rijnland. Het landschapspark wordt namelijk ontwikkeld als groene zone met natuur- en landschappelijke waarden. Ook daarbij is het behoud van een aantal zichtlijnen en landschappelijke open vensters richting de bollengebieden essentieel. Zoals eerder aangegeven blijven het bollengebied en de steilrand behouden, zodat er een belangrijke overgang blijft tussen het hogere duingebied en het lager gelegen open Middengebied. Volgens de raad sluit het plan daarmee aan bij de uitgangspunten van de Regionale Structuurvisie 2020 van Holland Rijnland.

9.2. Artikel 4.1 van de planregels luidt:

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

[...];

b. behoud, herstel en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden;

[...]."

Artikel 4.4.3 luidt:

"De werken of werkzaamheden als bedoeld in artikel 4 lid 4.1 zijn slechts toelaatbaar, indien daardoor de natuur- en landschapswaarden niet onevenredig worden of kunnen worden aangetast. Het bevoegd gezag wint ten behoeve van beoordeling hiervan advies in bij een ter zake deskundige."

Verder stelt de Afdeling vast dat in paragraaf 3.3 van deel C van de Omgevingsvisie Noordwijk 2030 is beschreven dat het Middengebied zich kenmerkt door de steilrand en het contrast tussen de duinen en het open bollenlandschap. Daarnaast is er een aantal kansen voor het gebied beschreven. Een van die kansen is "het realiseren van een landschapspark met veel recreatieve mogelijkheden". In dezelfde paragraaf staat tevens dat de openheid dreigt te verdwijnen door een toename aan bebouwing en functies.

9.3. In wat [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd is met het door [appellant sub 1] en anderen genoemde beleid vanwege de aantasting van de landschappelijke kenmerken. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de steilrand en het bollengebied, en daarmee ook het contrast daartussen, behouden blijven. Het behoud van de steilrand is gewaarborgd met de bestemming "Natuur", aangezien deze bestemming strekt tot het behoud, herstel en de ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden. Verder is de ontwikkeling van een landschapspark met veel recreatieve mogelijkheden nabij de steilrand ook als beoogde ontwikkeling genoemd in de Omgevingsvisie Noordwijk 2030.

Over het betoog van [appellant sub 1] en anderen dat de openheid van het gebied verloren gaat, waarbij zij specifiek verwijzen naar een passage in paragraaf 3.3 van deel C van de Omgevingsvisie Noordwijk 2030, overweegt de Afdeling het volgende. Uit pagina 33 deel A van de Omgevingsvisie Noordwijk 2030 volgt dat met name de zichtlijnen en open vensters zoals geïllustreerd op de kaart "Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Omgevingsvisie Noordwijk 2030" van belang zijn voor de openheid van het gebied. In wat [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding om te constateren dat de relevante zichtlijnen en open vensters met het plan worden aangetast. Daarbij neemt de

Afdeling in aanmerking dat de raad op de zitting heeft toegelicht dat deze zichtlijnen langs het speeleiland lopen en dat het behoud van die zichtlijnen is gewaarborgd door de bestemming "Groen" toe te kennen aan de gronden waar de zichtlijnen lopen.

Gelet op het voorgaande komt de Afdeling tot het oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt niet.

Verkeer

10. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de toename aan verkeersbewegingen als gevolg van het plan onvoldoende zorgvuldig is onderzocht. Zij voeren aan dat de verkeerstoename onderschat is, omdat bij de berekening onjuiste uitgangspunten zijn gehanteerd. Zo wordt verondersteld dat de bezoekers van het landschapspark te voet of met de fiets zullen komen, zonder dat daarvoor een motivering is gegeven. Daarnaast heeft de raad ten onrechte de kencijfers voor een kinderboerderij van de CROW-publicatie 381 "Toekomstbestendig parkeren- Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie" (hierna: de CROW-publicatie) gebruikt, in plaats van de kencijfers voor een functie die vergelijkbaarder is, zoals een sportveld of golfbaan. Bovendien is de raad ten onrechte uitgegaan van een toename van 24 voertuigbewegingen per etmaal (hierna: mvt/etmaal) voor het gehele speeleiland, terwijl de CROW-publicatie uitgaat van 24 mvt/etmaal per 100 m² bvo. Gelet op het oppervlak van het speeleiland, neemt het aantal verkeersbewegingen met meer dan 1.500 mvt/etmaal toe, aldus [appellant sub 1] en anderen.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan niet zal leiden tot een onaanvaardbare verkeerstoename in de omgeving van het plangebied. Volgens de raad leidt het landschapspark zelf niet tot een toename aan verkeersbewegingen omdat dit een voorziening is ten behoeve van de lokale bewoners. Aangezien de CROW-publicatie geen kencijfers heeft voor een speeleiland, heeft de raad voor de berekening van de verkeersgeneratie van het speeleiland aansluiting gezocht bij de kencijfers van een kinderboerderij. Volgens de raad is een kinderboerderij qua doelgroep, omvang, piekbelasting en situering vergelijkbaar met het speeleiland. Beide functies hebben een lokale maar wijk overstijgende doelgroep. Een sportveld of golfbaan is volgens de raad daarentegen in ruimtelijk opzicht en wat betreft de verkeersdruk niet vergelijkbaar met een speeleiland. Zo wordt een sportveld bezocht aan de hand van groepstijden en kent het gedurende de gehele dag een hoog bezoekersaantal. Bij een golfbaan zullen de bezoekers ook vaker met de auto komen vanwege de spullen die zij mee moeten nemen.

Verder heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat de verkeersgeneratie van een kinderboerderij niet per 100 m² bvo berekend moet worden. Dit staat weliswaar zo in de CROW-publicatie, maar dit kan volgens de raad niet anders dan een fout betreffen. De parkeerkecijfers van de CROW-publicatie gaan namelijk wel uit van een gemiddelde kinderboerderij in plaats van de 100 m² bvo norm. De raad is daarom uitgegaan van de uit die publicatie volgende verkeersgeneratie van 22,5 mvt/etmaal, hetgeen door de raad naar boven is afgerond op 24 mvt/etmaal. De door [appellant sub 1] en anderen berekende verkeersgeneratie acht de raad niet reëel.

10.2. De Afdeling stelt vast dat in de CROW-publicatie de verkeersgeneratie van een kinderboerderij berekend wordt per 100 m² bvo. De Afdeling stelt verder vast dat in de vorige CROW-publicatie 317 "Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie" staat dat de verkeersgeneratie van een kinderboerderij per gemiddelde kinderboerderij wordt berekend. Daarnaast stelt de Afdeling vast dat in de huidige CROW-publicatie de kencijfers voor

parkeren, anders dan die voor de verkeersgeneratie, per kinderboerderij worden berekend. In de CROW-publicatie is echter niet toegelicht waarom de verkeersgeneratie niet langer per gemiddelde kinderboerderij, maar per 100 m² bvo berekend moet worden. Een berekening van de verkeersgeneratie per 100 m² bvo zou leiden tot een drastisch hoger getal dan de parkeerkencijfers per gemiddelde boerderij. De Afdeling kan daarom niet anders dan concluderen dat de CROW-publicatie een kennelijke verschrijving bevat en dat de verkeersgeneratie per kinderboerderij berekend moet worden. Er mag dus worden uitgegaan van een verkeersgeneratie van 22,5 verkeersbewegingen per gemiddelde kinderboerderij. De vraag óf de raad in dit geval de kencijfers voor een kinderboerderij heeft kunnen hanteren, zal hierna worden beantwoord.

10.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad heeft kunnen aansluiten bij de kencijfers van een kinderboerderij. Daarbij acht de Afdeling van belang dat een onoverdekt speeleiland en een kinderboerderij een vergelijkbare functie en doelgroep hebben. Het ligt ook niet in de verwachting dat bezoekers uit andere gemeentes naar het speeleiland zullen komen. In wat [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd, heeft de raad geen aanleiding hoeven zien om aan te sluiten bij de kencijfers van een sportveld of golfclub. Zij vervullen wezenlijk andere functies met andere doelgroepen.

Wat het landschapspark betreft heeft de raad toegelicht dat de verwachting is dat bezoekers daarvan te voet of met de fiets zullen komen en daarom niet leidt tot extra verkeersbewegingen van gemotoriseerde voertuigen. [appellant sub 1] en anderen hebben deze toelichting niet gemotiveerd weerlegd. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat het landschapspark en het speeleiland niet leiden tot een onaanvaardbare toename aan verkeersbewegingen.

Het betoog slaagt niet.

Parkeren

11. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de bezoekers van de ontwikkeling zullen uitwijken naar de parkeerplaatsen van het Breloftpark, omdat de parkeerbehoefte hoger zal uitvallen dan berekend. De stelling van de raad dat bezoekers niet daar, maar aan de Nieuwe Zeeweg zullen parkeren is niet onderbouwd. Bovendien is het parkeren aan de Nieuwe Zeeweg in strijd met het uitgangspunt van zowel de Nota parkeren en stallen Noordwijk 2013 (hierna: de Parkeernota 2013) als de Nota Parkeernormen 2020 (hierna: de Parkeernota 2020) dat er op eigen terrein geparkeerd moet worden. Tot slot voeren [appellant sub 1] en anderen aan dat de raad het plan had moeten toetsen aan de Parkeernota 2020 in plaats van de Parkeernota 2013. Volgens hen kan er in dit geval geen gebruik worden gemaakt van de overgangsregeling van paragraaf 2.2 van de Parkeernota 2020, omdat er niet aan de daar genoemde voorwaarden wordt voldaan.

11.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de Parkeernota 2013 op grond van de overgangsregeling van paragraaf 2.2, categorie 4, van de Parkeernota 2020, op het plan van toepassing is.

Over de berekende parkeerbehoefte is in paragraaf 4.4 van de plantoelichting toegelicht dat de Parkeernota 2013 geen parkeernormen bevat die toepasbaar zijn op het beoogde landschapspark en speeleiland. De parkeerbehoefte is daarom berekend aan de hand van de verkeersgeneratie. Uitgaande van een verkeersgeneratie van 24 mvt/etmaal, zijn er per etmaal gemiddeld 12 voertuigen aanwezig. De verwachting is dat niet alle bezoekers die met de auto komen tegelijkertijd aanwezig zullen zijn. Bovendien bedraagt de bezoektijd naar

verwachting 0,5 tot 2 uur. De parkeerplaatsen kunnen daarom meerdere malen per dag gebruikt worden. Voor de piekbelasting wordt uitgegaan van een situatie waar 75% van de bezoekers, die met de auto komen, tegelijkertijd aanwezig zijn. Gelet op deze piekbelasting komt de parkeerbehoefte volgens de raad daarom uit op 9 parkeerplaatsen voor het speeleiland.

Volgens de raad kan het uitgangspunt van parkeren op eigen terrein verlaten worden door toepassing van de uitzonderingsmogelijkheden uit hoofdstuk 6 van de Parkeernota 2013. De raad stelt dat parkeren op eigen terrein ruimtelijk onwenselijk is, omdat dit gepaard zou gaan met verharding van het plangebied. Aangezien de parkeerbehoefte in de omgeving kan worden opgevangen, is afwijking van parkeren op eigen terrein toelaatbaar.

11.2. Wat betreft het betoog dat de parkeerbehoefte hoger zal uitvallen dan berekend is, overweegt de Afdeling dat de raad de parkeerbehoefte redelijkerwijs heeft kunnen berekenen aan de hand van de verkeersgeneratie van de beoogde ontwikkeling. In de enkele omstandigheid dat [appellant sub 1] en anderen verwachten dat de parkeerbehoefte hoger zal zijn, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel.

Met betrekking tot het betoog dat de raad de verkeerde parkeernota heeft toegepast, overweegt de Afdeling als volgt. De Afdeling stelt vast dat in paragraaf 2.2 van de Parkeernota 2020 gevallen zijn opgenomen waarin niet de Parkeernota 2020 van toepassing is, maar een oudere parkeernota. Volgens de raad is in dit geval sprake van een situatie die onder categorie 4 valt. Op grond van categorie 4 is de overgangsregeling van toepassing indien "een stedenbouwkundig plan of ontwikkelingsvisie die vóór de publicatiedatum van deze Nota Parkeernormen 2020 bestuurlijk is vastgesteld en waarin is bepaald dat op de realisering daarvan de Nota Parkeren en Stallen uit 2013 voor Noordwijk en de Nota Parkeernormen uit 2016 voor de voormalige gemeente Noordwijkerhout van toepassing is;". De raad heeft echter geen stukken overgelegd waaruit blijkt dat er in het kader van het plan een stedenbouwkundig plan of een ontwikkelingsvisie is vastgesteld voor de publicatiedatum van de Parkeernota 2020. Tijdens de zitting heeft de raad desgevraagd evenmin kunnen wijzen op een dergelijk stedenbouwkundig plan of ontwikkelingsvisie. Daarom is niet gebleken dat het plan voldoet aan de voorwaarden van paragraaf 2.2, categorie 4, van de Parkeernota 2020 en dat er om die reden getoetst moest worden aan de Parkeernota 2013. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad het besluit van 30 november 2021 in zoverre onvoldoende zorgvuldig voorbereid.

In zoverre slaagt het betoog.

11.3. Over het betoog van [appellant sub 1] en anderen dat het plan in strijd is met het uitgangspunt dat de parkeerbehoefte op eigen terrein moet worden voldaan, overweegt de Afdeling het volgende.

De Afdeling stelt vast dat zowel de Parkeernota 2013 als de Parkeernota 2020 het uitgangspunt hanteren dat er op het eigen terrein in de parkeerbehoefte dient te worden voorzien. Daarnaast bevatten beide parkeernota's een uitzonderingsmogelijkheid met voorwaarden. Het is de Afdeling niet gebleken dat het plan voldoet aan deze voorwaarden van de uitzonderingsmogelijkheden. De raad heeft bijvoorbeeld niet toegelicht waarom het niet mogelijk is om op eigen terrein te voorzien in de parkeerbehoefte, terwijl dit zowel in de Parkeernota 2013 als de Parkeernota 2020 een voorwaarde is voor de uitzonderingsmogelijkheid. Alleen de stelling van de raad dat verharding van de locatie niet wenselijk is, acht de Afdeling onvoldoende. Gelet hierop komt de Afdeling tot het oordeel dat de raad het besluit van 30 november 2021 ook om die reden onvoldoende zorgvuldig heeft

voorbereid.

Ook in zoverre slaagt het betoog.

Geluid en afstanden VNG

12. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het plan zal leiden tot geluidsoverlast en dat hun woon- en leefklimaat daardoor wordt aangetast. Zij voeren aan dat de raad niet uit heeft kunnen gaan van een richtafstand van 30 m die de publicatie "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure) hanteert voor een kinderboerderij in een rustige woonwijk. Volgens hen is het voorziene speeleiland daarmee echter niet vergelijkbaar, omdat een kinderboerderij grotendeels overdekt is en verwacht wordt dat kinderen daar stil zijn. In plaats daarvan had de raad moeten uitgaan van een minimale afstand van 200 m die bijvoorbeeld geldt voor een openluchtwembad.

12.1. De raad is aangesloten bij de systematiek van de VNG-brochure. De raad is uitgegaan van de richtafstand van 30 m die geldt voor een kinderboerderij en kinderopvang (milieucategorie 2), omdat deze functies volgens de raad vergelijkbaar zijn met het speeleiland. De afstand tussen de gronden met de bestemming "Recreatie" en de meest nabijgelegen woningen bedraagt meer dan 70 m. De afstand tot de woningen van [appellant sub 1] en anderen aan het Breloftpark en de Oude Zeeweg, ten westen van het plangebied, is nog groter en bedraagt ongeveer 140 m en 150 m, zo stelt de raad.

12.2. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet heeft mogen aansluiten bij de richtafstand van 30 m die gehanteerd wordt voor een kinderboerderij en een kinderopvang in een rustige woonwijk. Door [appellant sub 1] en anderen is onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de raad de richtafstand van 200 m had moeten hanteren. De afstanden waarop [appellant sub 1] en anderen hebben gewezen, gelden voor inrichtingen van categorie 4.1 of zelfs 4.2. De Afdeling volgt het standpunt van de raad dat de geluidsoverlast van het speeleiland, waarbij het voornamelijk gaat om het geluid dat wordt veroorzaakt door spelende kinderen, niet vergelijkbaar is met de hinder van een openluchtwembad. Nu er een afstand van ruim 140 m tussen het speeleiland en de woningen van [appellant sub 1] en anderen aanwezig is, wordt er ruimschoots aan de richtafstand van 30 m voldaan. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich daarom redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat de beoogde ontwikkeling, gelet op de afstand tot de woningen van [appellant sub 1] en anderen, niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat.

Het betoog slaagt niet.

Lichtmasten

13. [appellant sub 1] en anderen betogen dat artikel 3.2.3, onder c, van de planregels in strijd met een goede ruimtelijke ordening is, omdat daarmee mogelijk wordt gemaakt dat er lichtmasten van maximaal 12 m worden gebouwd op gronden met de bestemming "Groen".

13.1. Artikel 3.2.3 van de planregels luidt:

"Voor het bouwen van andere bouwwerken gelden de volgende regels:

[...];

c. de bouwhoogte van lichtmasten mag niet meer bedragen dan 12,0 m;

[...]."

13.2. De Afdeling stelt vast dat artikel 3.2.3, onder c, van de planregels lichtmasten van maximaal 12 m hoog mogelijk maakt. De raad heeft toegelicht dat het niet de bedoeling van het plan is om in het park verlichting te plaatsen. De raad heeft de Afdeling daarom verzocht de planregel in kwestie te vernietigen. Gelet hierop komt de Afdeling tot het oordeel dat artikel 3.2.3, onder c, van de planregels in strijd met artikel 3:2 van de Awb onzorgvuldig is vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Alternatieve ontsluitingsweg

14. [appellant sub 2] betoogt dat er voor de ontsluiting van het speeleiland een beter alternatief beschikbaar is dan de voorgenomen ontsluiting via een toegangsbrug en fiets-/voetpad die op een afstand van minder dan 10 m ten zuiden van zijn woning zal lopen. Hij vreest dat de voorgenomen ontsluiting zal leiden tot (geluid)overlast van de bezoekers die langs zijn woning lopen en fietsen. Ook vreest hij voor overlast van de brandweer, die het terrein ook via het fiets-/voetpad en de toegangsbrug moet bereiken. [appellant sub 2] vindt bovendien dat de voorgenomen brug van ongeveer 25 m in lengte overbodig en te duur is. Hij stelt dat de alternatieve ontsluiting die hij in zijn zienswijze heeft aangedragen, waarbij het fiets-/voetpad langs de fietsenstalling loopt en de toegangsbrug gecombineerd wordt met de geplande dam, daarom een betere oplossing is. Op deze wijze zullen het fiets-/voetpad en de opstelplaats van de brandweer op een grotere afstand komen te liggen van zijn woning. Volgens [appellant sub 2] heeft de raad dit alternatief ten onrechte niet overgenomen en onvoldoende gemotiveerd waarom hij dat niet heeft gedaan.

14.1. De Afdeling stelt vast dat de precieze ligging van de ontsluiting van het speeleiland niet in het plan is geregeld. Een brug of toegangsweg kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd op gronden met de bestemmingen "Recreatie", "Groen" en "Water". Volgens [appellant sub 2] heeft de invulling, zoals op het inrichtingsplan is verbeeld, nadelige gevolgen die zijn alternatief niet heeft. De Afdeling gaat uit van die - voor [appellant sub 2] meest nadelige - invulling van het plan. Daarom begrijpt de Afdeling het betoog van [appellant sub 2] zo dat de raad het door [appellant sub 2] aangedragen alternatief in het plan had moeten regelen en geen ruimte had mogen bieden voor een andere invulling.

14.2. De raad moet bij de keuze van een bestemming een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen.

De raad stelt zich op het standpunt dat het door [appellant sub 2] aangedragen alternatief voldoende is afgewogen en niet leidt tot de conclusie dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Door de raad is toegelicht dat het combineren van de opstelplaats van de brandweer en de fietsenstalling leidt tot een ophoping van functies op een plaats waar daar niet genoeg ruimte voor is. De geplande opstelplaats is ook in overleg met de brandweer gekozen. Bovendien is het niet noodzakelijk om de opstelplaats van de brandweer te verplaatsen, aangezien de brandweer er slechts incidenteel zal zijn. Verder stelt de raad dat het combineren van de toegangsbrug met de dam ongewenst is. Een ontwerputgangspunt van het plan is namelijk dat er één entree is die bestaat uit een toegangsbrug met een natuurlijke uitstraling, en toegankelijk is voor mindervaliden, kinderwagens en onderhoudsvoertuigen. Met de dam als enige entree wordt er niet voldaan aan deze uitgangspunten. Tot slot heeft de dam zelf al een functie als stuw.

14.3. Gelet op de toelichting van de raad is de Afdeling van oordeel dat de raad het door

[appellant sub 2] voorgestelde alternatief voldoende heeft afgewogen en toereikend heeft gemotiveerd waarom dat alternatief niet geschikt is. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de ontsluitingsmogelijkheden in het plan had moeten beperken tot het door [appellant sub 2] voorgestelde alternatief.

Het betoog slaagt niet.

Overlast hangjongeren

15. [appellant sub 1] en anderen vrezen voor overlast van hangjongeren.

15.1. De Afdeling overweegt dat bij de beoordeling van het plan wordt uitgegaan van regulier gebruik. Overlast van hangjongeren is een kwestie van openbare orde en dus van handhaving. Handhaving is niet aan de orde in de procedure tegen het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt niet.

Economische uitvoerbaarheid

16. [appellant sub 1] en anderen twijfelen aan de economische uitvoerbaarheid van plan. Zij voeren aan dat onduidelijk is hoe het plan gefinancierd zal worden.

16.1. Bij een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit als de raad redelijkerwijs had moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen op voorhand niet uitvoerbaar is.

In paragraaf 6 van de plantoelichting is toegelicht dat alle kosten worden gedragen door de gemeente. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van subsidie van Holland Rijnland die later in het proces is toegekend. Deze kosten zijn gedekt in de grondexploitatie van de wijk Duineveld. Daarin is ook rekening gehouden met afdracht voor de bollengrond.

Daarom heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat er geen redenen zijn waarom het plan op voorhand niet uitvoerbaar is.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

17. Het beroep van [appellant sub 2] is ongegrond. Voor hem is deze uitspraak een einduitspraak, zodat hiermee zijn procedure bij de Afdeling ten einde komt.

Bestuurlijke lus

18. Gelet op wat de Afdeling onder 11.2, 11.3 en 13.2 heeft overwogen, is het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in strijd met artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

19. De Afdeling ziet in het voorgaande, ook in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil, aanleiding om de raad op grond van artikel 8:51d van de Awb de gelegenheid te geven om de gebreken te herstellen.

De raad kan de in overwegingen 11.2 en 11.3 geconstateerde gebreken herstellen door, met inachtneming van wat in die overwegingen is overwogen, het besluit alsnog toereikend te onderbouwen en te motiveren, zo nodig het besluit te wijzigen of een ander besluit te nemen.

De raad kan het in overweging 13.2 geconstateerde gebrek herstellen door bijvoorbeeld artikel 3.2.3, onder c, van de planregels in overeenstemming te brengen met wat de raad

heeft beoogd.

De Afdeling zal in de beslissing van deze uitspraak een termijn stellen.

20. De raad moet de Afdeling en [appellant sub 1] en anderen de uitkomst meedelen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen.

Proceskosten

21. De raad hoeft geen proceskosten van [appellant sub 2] te vergoeden. In de einduitspraak in het geding tussen [appellant sub 1] en anderen en de raad zal worden beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht van [appellant sub 1] en anderen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van de raad van de gemeente Noordwijk van 30 november 2021 ongegrond;

II. draagt de raad van de gemeente Noordwijk naar aanleiding van het beroep van [appellant sub 1] en anderen op:

- om binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van de overwegingen 11.2, 11.3 en 13.2 de daarin geconstateerde gebreken in het besluit van de raad van de gemeente Noordwijk van 30 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Middengebied-Landschapspark" te herstellen, en

- de Afdeling en [appellant sub 1] en anderen de uitkomst mee te delen en een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.F. de Groot, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. E.W.L. van der Heijden, griffier.

w.g. De Groot

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van der Heijden

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 maart 2024

884-1076