

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:1952
Datum uitspraak	13 november 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 november 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Centrum" vastgesteld.

Volledige tekst

201301518/1/R4.

Datum uitspraak: 13 november 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Voorschoten,
2. [appellant sub 2], wonend te Voorschoten,
3. [appellant sub 3], wonend te Voorschoten,

en

de raad van de gemeente Voorschoten,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 22 november 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Centrum" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 oktober 2013, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde], [appellant sub 2], bijgestaan door [persoon], [appellant sub 3], bijgestaan door mr. R. Brouwer, en de raad, vertegenwoordigd door S.J.W.P. Teerink en R. van der Mark, zijn verschenen.

Buiten bezwaren van partijen zijn ter zitting nog stukken in het geding gebracht.

Overwegingen

Het plan

1. Het plan ziet op het centrumgebied van de kern Voorschoten en is hoofdzakelijk conserverend van karakter.

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep van [appellant sub 1]

3. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad. [appellant sub 1] heeft geen zienswijze tegen het ontwerpplan naar voren gebracht bij de raad. Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), zoals deze bepaling luidde ten tijde van belang, in samenhang gelezen met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die tegen het ontwerpplan niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

Deze omstandigheid doet zich niet voor. Geen rechtvaardiging is gelegen in de door [appellant sub 1] gestelde omstandigheid dat hij niet persoonlijk in kennis is gesteld van het ter inzage leggen van het ontwerpbestemmingsplan. Er is voldaan aan de wettelijke vereisten ter zake van de kennisgeving van de terinzagelegging. In de Wro, noch in enig ander wettelijk voorschrift valt een bepaling aan te wijzen op grond waarvan het gemeentebestuur in een geval als hier aan de orde verplicht is eventuele belanghebbenden persoonlijk in kennis te stellen van de terinzagelegging van een ontwerp voor een bestemmingsplan.

Het beroep van [appellant sub 1] is niet-ontvankelijk.

Het beroep van [appellant sub 2]

4. [appellant sub 2] kan zich niet vinden in het plan, voor zover aan zijn perceel aan de [locatie 1] niet bij recht de bestemming "Horeca" is toegekend. Volgens hem was het realiseren van een horecagelegenheid op basis van het voorgaande plan bij recht mogelijk en leidt het plan, nu het realiseren van een horecagelegenheid alleen bij wijzigingsbevoegdheid is mogelijk gemaakt, tot een waardedaling van zijn pand. Hij stelt verder dat het onmogelijk is gebruik te maken van de wijzigingsbevoegdheid omdat niet aan de voorwaarde kan worden voldaan dat de horecagelegenheid moet passen binnen het beleid uit de Horecavisie Voorschoten 2011.

4.1. De raad stelt dat aan de zienswijze van [appellant sub 2] tegemoet is gekomen, nu in het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen, waarmee de bestemming van het perceel [locatie 1] gewijzigd kan worden naar de bestemming "Horeca".

4.2. Aan het perceel [locatie 1] is de bestemming "Dienstverlening" toegekend. Aan het perceel zijn, voor zover thans van belang, voorts de aanduidingen "maatschappelijk" en "wro-zone - wijzigingsgebied 1" toegekend.

Ingevolge artikel 8, lid 8.1, van de planregels zijn de voor "Dienstverlening" aangewezen gronden, voor zover thans van belang, bestemd voor: dienstverlening en ter plaatse van de aanduiding "maatschappelijk" voor kinderopvang op de begane grond.

Ingevolge artikel 8, lid 8.4.1, kunnen burgemeester en wethouders het plan ter plaatse van

de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 1" wijzigen ten behoeve van de bestemming "Horeca" met inachtneming van onder meer de volgende regel:
g. de horecagelegenheid moet passen binnen het beleid uit de "Horecavisie Voorschoten 2011";

4.3. In de horecavisie staat over de Voorstraat, voor zover thans van belang, het volgende vermeld: "Om de overlast beperkt te houden, wordt in de Voorstraat gestreefd naar een zoveel mogelijk aaneengesloten horeca en daarmee ook aaneengesloten terrassen. Dit vergroot de aantrekkingskracht en beperkt de overlast. In de Voorstraat zijn 3 avondhorecazaken (categorie 1c en 2) voorgesteld. Hiervoor worden drie panden met een verkoopoppervlakte van maximaal 250m² per gelegenheid bestemd."

4.4. In het voorgaande bestemmingsplan "Voorstraat" was aan het perceel [locatie 1] de bestemming "Bijzondere doeleinden, klasse B2 met bijbehorende erven" toegekend. Uit de planvoorschriften van dat plan volgt dat de op de kaart voor "Bijzondere doeleinden, klasse B2 met bijbehorende erven" aangegeven gronden bestemd waren voor gebouwen van bijzondere aard (zoals een verenigingsgebouw, gebouwen voor recreatieve, sociale en culturele doeleinden en horecabedrijven) met daarbij behorende bijgebouwen, dienstwoningen en andere bouwwerken en tuinen. De Afdeling stelt vast dat uit de doeleindenomschrijving van de bestemming "Bijzondere doeleinden, klasse B2 met bijbehorende erven" volgt dat ter plaatse van het perceel [locatie 1] een horecagelegenheid bij recht was toegestaan. Anders dan de raad betoogt, kan uit de doeleindenomschrijving niet worden afgeleid dat horeca ter plaatse slechts ondersteunend of onzelfstandig was toegestaan.

4.5. [appellant sub 2] heeft op 12 november 2012 een verzoek om een exploitatievergunning ingediend. Daarin heeft hij te kennen gegeven dat hij een café / restaurant wenst te exploiteren op het perceel [locatie 1]. Dit verzoek is niet in behandeling genomen onder meer omdat een horecagelegenheid ter plaatse in strijd zou zijn met het destijds geldende bestemmingsplan.

De raad stelt dat de door [appellant sub 2] gewenste horecagelegenheid gerealiseerd kan worden door toepassing van de in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheid. Ter zitting is namens de raad verklaard dat hij niet op voorhand heeft willen uitsluiten dat ter plaatse horeca wordt gevestigd en dat naar zijn mening de Horecavisie daarvoor ook de mogelijkheid biedt. Verder is verklaard dat beoogd is met het toekennen van de wijzigingsbevoegdheid een nader afwegingsmoment te scheppen ten aanzien van het al dan niet toestaan van horeca ter plaatse. Gelet op de wijzigingsvoorwaarde dat de horecagelegenheid moet passen binnen het beleid uit de Horecavisie, acht de Afdeling echter niet aannemelijk dat toepassing kan worden gegeven aan deze wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van de plannen van [appellant sub 2]. Uit de verbeelding in samenhang gezien met de planregels van het bestemmingsplan volgt immers dat thans reeds meer dan drie avondhorecazaken bij recht zijn toegestaan in de Voorstraat en dat gelet op hetgeen in de Horecavisie is opgenomen, een avondhorecazaak in het pand [locatie 1], dus niet binnen die visie past.

Nu niet aannemelijk is dat ten behoeve van [appellant sub 2] toepassing kan worden gegeven aan de in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheid, is het plan voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Dienstverlening" voor zover deze is toegekend aan het perceel [locatie 1], niet vastgesteld overeenkomstig de bedoeling van de raad, zoals ter zitting toegelicht en hiervoor weergegeven. In het aangevoerde ziet de Afdeling derhalve aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre dan ook niet is voorbereid met de vereiste

zorgvuldigheid.

4.6. Voor zover [appellant sub 2] verzoekt om vergoeding van schade door het verliezen van de horecabestemming op zijn perceel, overweegt de Afdeling dat [appellant sub 2] ingevolge artikel 6.1 van de Wro een aanvraag voor een tegemoetkoming in schade, die hij stelt te lijden ten gevolge van een bepaling van een bestemmingsplan, kan indienen bij het college van burgemeester en wethouders binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van dat bestemmingsplan.

Het beroep van [appellant sub 3]

5. Ter zitting heeft [appellant sub 3] zijn beroepsgrond met betrekking tot de onjuiste vermelding in het vaststellingsbesluit van de adressen waarop de wijzigingsbevoegdheid betrekking heeft, ingetrokken.

6. [appellant sub 3] richt zich tegen de aanduiding "maatschappelijk" voor zover die is toegekend aan het perceel [locatie 1] en daarmee ter plaatse kinderopvang wordt toegestaan. Volgens [appellant sub 3] is de raad ten onrechte ervan uitgegaan dat deze activiteit al paste in het voorgaande plan. De raad had zijns inziens onderzoek naar geluidhinder, parkeer- en verkeershinder en andere ruimtelijke aspecten ten gevolge van de kinderopvang moeten verrichten. Nu dat niet is gebeurd, kan volgens hem niet gegarandeerd worden dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening en een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van zijn woning. [appellant sub 3] voert verder aan dat het toestaan van kinderopvang ter plaatse strijdig is met de gemeentelijke ruimtelijke visie "Ruimtelijke visie centrumvoorzieningen". In deze visie is volgens hem opgenomen dat de raad het wenselijk vindt dat de Voorstraat gebruikt wordt voor cultuur en horeca uit het hogere segment. Hier past kinderopvang zijns inziens niet tussen. De raad heeft volgens hem ten onrechte niet gemotiveerd waarom van deze gemeentelijke visie wordt afgeweken. [appellant sub 3] kan zich hiernaast niet vinden in de in het plan vastgelegde wijzigingsbevoegdheid voor het toekennen van een horecabestemming aan het perceel [locatie 1].

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het gebruik van het pand [locatie 1] als kinderopvang reeds mogelijk was op basis van de voorschriften van het bestemmingsplan "Voorstraat". Ten aanzien van de vermeende overlast verwijst de raad naar het Activiteitenbesluit milieubeheer, waarin is bepaald dat bij het bepalen van de geluidbelasting geen rekening hoeft te worden gehouden met het geluid afkomstig van spelende kinderen. Verder verwijst de raad ten aanzien van overlast, ook wat betreft parkeer- en verkeeroverlast naar de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek tot handhaving. Het toestaan van kinderopvang ter plaatse past volgens de raad voorts binnen de Ruimtelijke visie centrumvoorzieningen.

6.2. Ingevolge de planvoorschriften van het voorgaande bestemmingsplan "Voorstraat" zijn de voor "Bijzondere doeleinden, klasse B2 met bijbehorende erven" aangegeven gronden bestemd voor gebouwen van bijzondere aard (zoals een verenigingsgebouw, gebouwen voor recreatieve, sociale en culturele doeleinden en horecabedrijven).

6.3. Gelet op de algemene en ruime formulering van de bestemming "Bijzondere doeleinden, klasse B2 met bijbehorende erven", heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat een gebouw waarin kinderopvang plaatsvindt, is aan te merken als een gebouw van bijzondere aard en dat het gebruik van het pand als kinderopvang derhalve onder het bestemmingsplan "Voorstraat" was toegestaan. Hierbij betreft de Afdeling voorts dat onbetwist is dat het gebruik van gronden ten behoeve van kinderopvang niet onder een andere bestemming uit het bestemmingsplan "Voorstraat" werd gereguleerd.

6.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 13 maart 2013 in zaak nr. 201201338/1/R4, kan de raad ter onderbouwing van het standpunt dat het plan niet zal leiden tot een ernstige aantasting van het woon- en leefklimaat van omwonenden, niet volstaan met de stelling dat het voorgaande plan voorzorg in een vergelijkbare bouw- of gebruiksmogelijkheid ter plaatse. Bij de beoordeling van de planologische aanvaardbaarheid van een beoogde ontwikkeling dient, naast de mogelijkheden van het voorgaande plan, tevens rekening te worden gehouden met de bestaande situatie en de belangen van de omwonenden.

De raad stelt terecht dat stemgeluid van kinderen op grond van artikel 2.18, eerste lid, aanhef en onder i, van het Activiteitenbesluit milieubeheer in een situatie als deze buiten beschouwing blijft bij het bepalen van de daar bedoelde geluidniveaus. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan dient de raad evenwel in het kader van de vereiste belangenafweging rekening te houden met dit stemgeluid. De raad heeft ter zitting bevestigd dat in het kader van het vaststellen van dit bestemmingsplan geen ruimtelijke afweging is gemaakt over de aanvaardbaarheid van kinderopvang op het perceel [locatie 1], omdat dit gebruik al onder het vorige plan was toegestaan. Nu de raad geen ruimtelijke afweging heeft gemaakt en hij de belangen van [appellant sub 3] niet kenbaar heeft betrokken in zijn besluitvorming, is het bestreden besluit voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Dienstverlening" en de aanduiding "maatschappelijk" voor zover betrekking hebben op het perceel [locatie 1], niet deugdelijk gemotiveerd.

Conclusie

7. De beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] zijn gegrond. Het besluit dient wegens strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Awb te worden vernietigd, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Dienstverlening" en de aanduiding "maatschappelijk" voor zover deze betrekking hebben op het perceel [locatie 1] te Voorschoten.

De beroepsgrond van [appellant sub 3] dat hij zich niet kan verenigen met de in het plan vastgelegde wijzigingsbevoegdheid voor het toekennen van een horecabestemming aan het perceel [locatie 1] en het betoog van [appellant sub 3] dat kinderopvang niet binnen de ruimtelijke visie past, behoeven gelet op het hiervoor overwogene geen bespreking meer.

Proceskosten

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat ten aanzien van [appellant sub 1] geen aanleiding.

9. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is ten aanzien van [appellant sub 2] niet gebleken.

10. De raad dient ten aanzien van [appellant sub 3] 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 van [appellant sub 1] niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Voorschoten van 22 november 2012,

kenmerk 2479, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Dienstverlening" en de aanduiding "maatschappelijk" voor zover deze betrekking hebben op het perceel [locatie 1] te Voorschoten;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Voorschoten tot vergoeding van bij [appellant sub 3] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944,00 (zegge: negenhonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Voorschoten aan [appellant sub 2] en [appellant sub 3] het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 156,00 (zegge: honderdzesenvijftig euro) voor [appellant sub 2] en € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 3] vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. T.A. Oudenaarden, ambtenaar van staat.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Oudenaarden
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 13 november 2013

568-731.