

## Uitspraak 201501339/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 19 augustus 2015

Tegen: de raad van de gemeente Apeldoorn

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Gelderland

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:2644

201501339/1/R2.

Datum uitspraak: 19 augustus 2015

### AFDELING

### BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Apeldoorn,
2. [appellant sub 2], wonend te Apeldoorn,
3. vereniging "De Parken" (hierna: de Wijkraad), gevestigd te Apeldoorn, appellanten,

en

de raad van de gemeente Apeldoorn,  
verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 18 december 2014, nummer 93-2014, heeft de raad het bestemmingsplan "De Parken, Indische buurt en Beekpark" vastgesteld.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 juli 2015, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. J.H.M. Berenschot, advocaat te Apeldoorn, [appellant sub 2] en de raad, vertegenwoordigd door H. Groeneveld en M.G.J. Beimer, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Stichting Oranjepark, vertegenwoordigd door J.B. van Raalte, als partij gehoord.

### Overwegingen

1. 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.

2. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader voor de wijken De Parken, Indische buurt en Beekpark te Apeldoorn.

3. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en de Wijkraad richten zich tegen de gebiedsaanduiding "evenementenzone - locatie 2" die is toegekend aan het Oranjepark te Apeldoorn.

4. De Wijkraad stelt dat de raad onvoldoende is ingegaan op de door de Wijkraad aangedragen zienswijze. De Wijkraad stelt voorts dat over de evenementenregeling voor het Oranjepark ten onrechte vooraf geen overleg is gevoerd met de Wijkraad.

4.1. Artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) verzet zich er niet tegen dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken.

Het vooraf voeren van overleg met organisaties als de Wijkraad maakt geen deel uit van de in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde bestemmingsplanprocedure. Dat, naar de Wijkraad stelt, niet vooraf met hem is overlegd over de evenementenregeling voor het Oranjepark heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

5. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de raad geen rekening heeft gehouden met een overeenkomst uit 1874 over de koop van het Oranjepark door de gemeente. De toenmalige eigenaar heeft volgens hen in die overeenkomst bedongen dat het park de functie van openbaar wandelpark zal behouden. Het in het plan toegestane gebruik van het Oranjepark ten behoeve van evenementen is daarmee in strijd, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 2].

5.1. De Afdeling stelt voorop dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (vgl. bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 30 januari 2013 in zaak nr. 201208418/1/R4) voor het oordeel van de bestuursrechter dat een privaatrechtelijke belemmering aan de vaststelling van een bestemmingsplan in de weg staat, slechts aanleiding is wanneer deze een evident karakter heeft. De burgerlijke rechter is immers de eerst aangewezen om de vraag te beantwoorden of een privaatrechtelijke belemmering in de weg staat aan de uitvoering van een activiteit, waarbij de bewijslast wordt beheerst door de in die procedure geldende regels.

5.2. Niet in geschil is dat de in 1874 gesloten overeenkomst onder meer ziet op de eigendomsoverdracht van percelen ter plaatse van het Oranjepark aan het gemeentebestuur van Apeldoorn. In de overeenkomst staat dat deze percelen zijn bestemd voor een wandelpark. In de overeenkomst is voorts vermeld dat het gemeentebestuur van Apeldoorn zich verbindt dit terrein voortdurend in goede staat te onderhouden, het niet aan zijn bestemming als openbare wandelplaats te zullen onttrekken, er derhalve niet op te zullen bouwen, noch te dulden of toe te staan dat er op wordt gebouwd.

Het is niet evident dat deze overeenkomst in de weg staat aan het toestaan van evenementen in het Oranjepark, nu het gebruik van het Oranjepark als openbare wandelplaats niet onmogelijk wordt gemaakt door ter plaatse tevens evenementen toe te staan en het toestaan van evenementen niet met zich brengt dat op de betreffende gronden bouwwerken mogen worden opgericht.

Gelet op het voorgaande geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering die aan de verwezenlijking van het in het plan voorziene gebruik van het Oranjepark voor evenementen in de weg staat.

Het betoog faalt.

6. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en de Wijkraad betogen dat de raad ontoereikend heeft gemotiveerd waarom evenementen worden toegestaan in het gehele Oranjepark, en niet slechts, zoals op grond van het voorheen geldende plan mogelijk was, in dat deel van het park waar zich een muziektent bevindt. Zij stellen daartoe dat de raad daarbij geen rekening heeft gehouden met de maximale planologische mogelijkheden die het plan voor het houden van evenementen biedt. Zij betogen voorts dat de raad geen rekening heeft gehouden met de belangen van de omwonenden van het Oranjepark en dat het plan in zoverre leidt tot een aantasting van hun woon- en leefklimaat. Zij stellen daartoe dat het toestaan van twintig evenementen per jaar

met versterkt geluid voor overlast voor de omwonenden zorgt en dat dit aantal had moeten worden beperkt. Ook kunnen het Oranjepark en de omgeving volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] het maximale bezoekersaantal van 6.000 niet verdragen. De raad heeft volgens de Wijkraad voorts geen onderzoek gedaan naar het nut en de noodzaak van twintig evenementen per jaar met een toegestaan aantal bezoekers van 6.000.

[appellant sub 1], [appellant sub 2] en de Wijkraad betogen dat de raad ten onrechte geen geluidnorm voor de toegestane evenementen in het plan heeft opgenomen. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat de geluidgrens van 75 dB(A) en eindtijd van 22.00 uur ten onrechte slechts zijn opgenomen in de door het college van burgemeester en wethouders vastgestelde beleidsnotitie 'Notitie Geluid en Evenementen Apeldoorn' (hierna: Notitie Geluid en Evenementen) die op 28 mei 2008 in werking is getreden. Voorts is volgens hen ten onrechte geen begintijd in de planregels opgenomen.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de raad geen onderzoek heeft verricht naar de gevolgen voor de verkeersdruk en de parkeerbehoefte. Zij wijzen erop dat in het Beekpark, dat in de nabijheid van het Oranjepark is gelegen, evenementen zijn toegestaan met ten hoogste 10.000 bezoekers en dat het mogelijk is dat in beide parken gelijktijdig een evenement wordt gehouden. Bovendien draagt het stadscentrum, waar het Oranjepark tegenaan ligt, bij aan de parkeerdruk, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 2].

6.1. De raad stelt dat op grond van de door het college van burgemeester en wethouders vastgestelde Notitie Geluid en Evenementen in het hele Oranjepark reeds evenementen plaatsvonden. Het maximumaantal bezoekers tijdens de gehele duur van een evenement is in het plan beperkt tot 6.000, omdat dat het hoogste aantal bezoekers is dat is vermeld in de recente aanvragen voor een evenementenvergunning voor het Oranjepark. Het maximumaantal evenementen per jaar is volgens de raad overgenomen uit de Notitie Geluid en Evenementen. Volgens de raad wordt de geluidgrens van 75 dB(A) in elke evenementenvergunning opgenomen op grond van de Notitie Geluid en Evenementen. Eveneens is in die notitie de eindtijd van 22:00 uur opgenomen. Daarmee zijn de geluidgrens en de eindtijd volgens de raad voldoende gewaarborgd. Een begintijd is niet in de planregels opgenomen, omdat daar in de praktijk geen problemen door ontstaan, aldus de raad.

6.2. Aan het Oranjepark zijn de bestemming "Groen - 1" en de gebiedsaanduiding "evenementenzone - locatie 2" toegekend.

Ingevolge artikel 12, lid 12.1, aanhef en onder d, van de planregels, zijn de voor "Groen - 1" aangewezen gronden bestemd voor evenementen ter plaatse van de aanduiding "evenementenzone - locatie 1" en de aanduiding "evenementenzone - locatie 2".

Ingevolge artikel 33, lid 33.1, van de planregels is ter plaatse van de aanduiding "evenementenzone - locatie 2", naast hetgeen in de overige regels is bepaald, het houden van evenementen toegestaan.

Ingevolge lid 33.2 gelden voor het houden van evenementen ter plaatse van de aanduiding "evenementenzone - locatie 2" de volgende bepalingen:

- a. het aantal evenementen uitgevoerd met elektrisch en of mechanisch (versterkt) geluid, per jaar bedraagt niet meer dan 20 en het aantal bezoekers bedraagt niet meer dan 6.000 gedurende de gehele duur van het evenement;
- b. de overige evenementen bedragen niet meer dan 10 en het aantal bezoekers bedraagt niet meer dan 2.000 gedurende de gehele duur van het evenement;
- c. de maximale duur van een evenement bedraagt 1 dag, exclusief op- en afbouw;
- d. een evenement met minder dan 100 bezoekers gedurende de gehele duur van het evenement en waarbij geen elektrisch en of mechanisch (versterkt) geluid wordt voortgebracht, wordt niet meegerekend bij het aantal genoemd onder b.

6.3. Ingevolge artikel 1:8, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening 2014 (hierna: APV) kan de vergunning of ontheffing door het bevoegd gezag of het bevoegde bestuursorgaan worden geweigerd in het belang van:

- a. de openbare orde;
- b. de openbare veiligheid;
- c. de volksgezondheid;
- d. de bescherming van het milieu.

Ingevolge artikel 2:25, eerste lid, is het verboden zonder of in afwijking van de vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren.

Ingevolge het derde lid kan, onverminderd het bepaalde in artikel 1:8, de vergunning worden geweigerd wegens strijd met het bestemmingsplan.

6.4. In de zienswijzennota is vermeld dat in het plan een aanvullende regeling voor evenementen is opgenomen. Hiervoor wordt aangesloten bij de Notitie Geluid en Evenementen. Hierin worden drie categorieën evenementen met elk een eigen hinderbeleid onderscheiden. In de Notitie Geluid en Evenementen staat dat op het Oranjeplein jaarlijks maximaal 20 evenementen in categorie 1 en geen evenementen in categorieën 2 en 3 zijn toegestaan. Voor evenementen in categorie 1 gelden onder meer de voorwaarden dat het geluid afkomstig van versterkte muziek en de omroepinstallatie ter hoogte van de dichtstbijzijnde woning niet meer mag bedragen dan een LA(eq) van 75 dB(A) en dat het evenement uiterlijk om 22.00 uur eindigt. In de zienswijzennota staat dat het plan hier dan ook op aansluit in die zin dat in aanvulling op het evenementenbeleid het aantal evenementen en de duur van een evenement zijn vastgelegd.

6.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 20 juni 2012, in zaak nr. 201109470/1/R4, ligt het op de weg van de planwetgever om een beoordeling en afweging te maken of een bestemming die evenementen op een bepaalde locatie toestaat vanuit ruimtelijk oogpunt is aangewezen. Ook dient de planwetgever omtrent onder meer het toegestane aantal evenementen per jaar en de maximale bezoekersaantallen, voorschriften op te stellen voor zover dat vanuit een oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid op een locatie van belang is. Daarbij is een beoordeling nodig op basis van de maximale mogelijkheden die het plan biedt. In dit geval zijn voor die beoordeling onder meer het aantal, de begin- en eindtijden, de aard en de omvang van de voorziene evenementen en de in dat kader te verwachten parkeer- en verkeersdruk van belang. De raad heeft naar het oordeel van de Afdeling evenwel niet inzichtelijk gemaakt dat een beoordeling heeft plaatsgevonden van de te verwachten geluidbelasting en de te verwachten parkeer- en verkeersdruk ten gevolge van de toegestane evenementen ter plaatse van het gehele Oranjepark op basis van de maximale mogelijkheden van het plan. De stelling van de raad dat het houden van evenementen in het verleden niet tot parkeer- of verkeersoverlast heeft geleid en dat bij de reeds gehouden evenementen werd voldaan aan de geluidnormen die in elke evenementenvergunning worden opgenomen, doet, wat daar ook van zij, hier niet aan af. De raad heeft daarbij namelijk geen beoordeling gemaakt op basis van de maximale mogelijkheden die het plan biedt. Zo heeft de raad niet afgewogen of de in het plan opgenomen maximale bezoekersaantallen en aantallen evenementen per jaar kunnen leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van omwonenden. Evenmin heeft de raad zich er van rekenschap gegeven dat het plan er niet aan in de weg staat dat evenementen, vanwege het ontbreken van een begintijd en nu het begrip "dag" niet is gedefinieerd, alsmede de op- en afbouw daarvan ook in de nachtelijke uren kunnen plaatsvinden. Het voorgaande klemt te meer nu de woningen rondom het Oranjepark slechts door een straat worden gescheiden van de locatie waar een evenement mag plaatsvinden en geen rekening is gehouden met de mogelijkheid dat evenementen tegelijkertijd in het Oranjepark en het nabijgelegen Beekpark plaatsvinden.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 19 februari 2012 in zaak nr. 201002029/1/T1/R2, is een evenementenvergunning ingevolge de APV met name ingegeven uit het oogpunt van handhaving van de openbare orde en is een APV geen toetsingskader voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenement of een evenemententerrein. Aan de omstandigheden dat een evenementenvergunning op grond van de APV nodig is en bij de in het verleden verleende vergunningen aan de opgelegde geluidnorm werd voldaan, kan dan ook niet de zekerheid worden ontleend dat alleen

evenementen worden gehouden die vanuit planologisch oogpunt aanvaardbaar zijn. Ook aan de door het college van burgemeester en wethouders vastgestelde Notitie Geluid en Evenementen kan die zekerheid niet worden ontleend, reeds omdat de daarin neergelegde uitgangspunten niet in rechte afdwingbaar zijn.

Het betoog slaagt.

7. [appellant sub 2] heeft in het beroepschrift voor het overige verwezen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. [appellant sub 2] heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

8. In hetgeen [appellant sub 1], [appellant sub 2] en de Wijkraad hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover het betreft de gebiedsaanduiding "evenementenzone - locatie 2" die aan het Oranjepark is toegekend, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

9. De Afdeling ziet aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb.

10. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, 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](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

11. Ten aanzien van [appellant sub 1] dient de raad op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van [appellant sub 2] en de Wijkraad is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Apeldoorn van 18 december 2014, nummer 93-2014, voor zover het betreft de gebiedsaanduiding "evenementenzone - locatie 2" die aan het Oranjepark is toegekend;

III. draagt de raad van de gemeente Apeldoorn 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](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

IV. treft de voorlopige voorziening dat de zondagmiddagconcerten in de muziektent waarvoor bij besluit van 11 maart 2015 door het college van burgemeester en wethouders een evenementenvergunning is verleend, tot en met 13 september 2015 zijn toegestaan;

V. bepaalt dat de onder IV vermelde voorlopige voorziening vervalt op 14 september 2015;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Apeldoorn tot vergoeding van bij [appellant sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 980,00 (zegge: negenhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Apeldoorn vergoedt aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van:

a. € 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) voor [appellant sub 2];

b. € 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) voor [appellant sub 1];

c. € 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) voor vereniging "De Parken".

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.M. van Soest-Ahlers, griffier.

w.g. Helder  
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 19 augustus 2015

343-803.