

ECLI:NL:RVS:2013:1019

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	04-09-2013
Datum publicatie	04-09-2013
Zaaknummer	201211995/1/R4
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 oktober 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Leiden Noordwest" gewijzigd vastgesteld.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201211995/1/R4.

Datum uitspraak: 4 september 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging Wijkvereniging Houtkwartier, gevestigd te Leiden,
appellante,

en

de raad van de gemeente Leiden,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 11 oktober 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Leiden Noordwest" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Wijkvereniging Houtkwartier beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 juni 2013, waar Wijkvereniging Houtkwartier, vertegenwoordigd door haar secretaris-penningmeester [secretaris] en [leden], bijgestaan door mr. J. Oosterhof, juridisch adviseur, is verschenen.

Overwegingen

Toetsingskader

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.

Het plan

2. Het plan voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor de wijken Houtkwartier, Vogelwijk en Raadsherenbuurt, sportterrein Kikkerpolder I en II, alsmede voor het park de Leidse Hout.

Intrekking

3. Ter zitting heeft Wijkvereniging Houtkwartier de beroepsgrond met betrekking tot de wijzigingsbevoegdheden, vervaardigd in de artikelen 8, lid 8.4, onder a, en 15, lid 15.4, onder a, van de planregels ingetrokken.

Integrale visie

4. Wijkvereniging Houtkwartier betoogt dat het plan ten onrechte geen integrale visie voor het gehele plangebied biedt. Wijkvereniging Houtkwartier wijst er in dit kader op dat de raad voornemens is om verschillende ontwikkelingen in het plangebied mogelijk te maken, maar dat hiervoor per ontwikkeling aparte bestemmingsplannen zullen worden opgesteld, alsmede dat

verschillende ontwikkelingen buiten het plangebied gevolgen kunnen hebben voor het woon- en leefklimaat binnen het plangebied. Volgens Wijkvereniging Houtkwartier biedt het plan hierdoor onvoldoende rechtszekerheid, ontbreekt een integrale belangenafweging en is het plan vastgesteld in strijd met artikel 3.1, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), omdat het plan geen omvattende visie bevat voor de komende tien jaar. Bovendien is de keuze om ontwikkelingen wel of niet in het plan op te nemen niet consequent toegepast, aldus Wijkvereniging Houtkwartier.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in de plantoelichting en de nota zienswijzen voldoende is gemotiveerd waarom is gekozen voor een conserverend bestemmingsplan. Volgens de raad is daarbij de rechtszekerheid niet in het geding, nu voor de ontwikkellocaties aparte bestemmingsplannen zullen worden opgesteld, waarbij de bewoners opnieuw betrokken worden en zienswijzen kunnen indienen. Voorts wijst de raad erop dat voor het onderhavige bestemmingsplan de in de Wro beschreven procedure is gevolgd en dat die procedure ook bij de toekomstige bestemmingsplannen voor de ontwikkelingslocaties zal worden gevolgd. Verder kan volgens de raad uit artikel 3.1, tweede lid, van de Wro geen verplichting worden afgeleid om in een bestemmingsplan een allesomvattende visie voor de komende tien jaar op te nemen.

4.2. Blijkens de plantoelichting heeft de raad de volgende plansystematiek gehanteerd. Ontwikkelingen die in een vergevorderd stadium verkeren en waarvan voldoende gegarandeerd is dat deze zullen worden gerealiseerd, zijn in het plan mogelijk gemaakt. Als een groot belang wordt gehecht aan een functiewijziging en de verwachting bestaat dat deze ontwikkeling binnen tien jaar wordt gerealiseerd, terwijl de plannen nog niet concreet zijn, is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen. Als geenszins zekerheid bestaat dat de gewenste functiewijziging binnen tien jaar zal worden gerealiseerd, is de locatie overeenkomstig het huidige gebruik bestemd.

In de plantoelichting is verder toegelicht dat ten tijde van het bestreden besluit verschillende voorgenomen en mogelijke ontwikkelingen onvoldoende concreet of onvoldoende uitgewerkt waren om reeds in het plan opgenomen te worden. Voorts heeft de raad van belang geacht dat, gezien de looptijd van de plannen en de landelijke verplichting om oude bestemmingsplannen voor 1 juli 2013 te actualiseren, opname van die ontwikkelingen in het plan tot een onaanvaardbare vertraging zou leiden. Verder heeft de raad blijkens de nota zienswijzen en het verweerschrift aandacht besteed aan een mogelijke versnippering in de planvorming en toegelicht dat de cumulatieve gevolgen van de verschillende voorgenomen en mogelijke ontwikkelingen in het plangebied zullen worden meegewogen in de belangenafweging bij toekomstige, ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen voor delen van het plangebied. Tegen deze achtergrond acht de Afdeling de hiervoor beschreven en door de raad gehanteerde plansystematiek in dit geval niet onaanvaardbaar.

In hetgeen Wijkvereniging Houtkwartier heeft aangevoerd, wordt voorts geen grond gezien voor het oordeel dat het plan onvoldoende rechtszekerheid biedt, nu voor de mogelijke ontwikkelingen bestemmingsplannen in procedure worden gebracht, waarbij de in de Wro neergelegde procedure dient te worden doorlopen.

Ten aanzien van het betoog van Wijkvereniging Houtkwartier dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1, tweede lid, van de Wro, overweegt de Afdeling dat op grond van dat artikel de raad elke tien jaar een nieuw bestemmingsplan dient vast te stellen voor een gebied. Daaruit kan, mede gelet op de beleidsvrijheid van de raad, echter niet worden afgeleid dat de raad alle voorziene ontwikkelingen in één allesomvattend plan dient vast te leggen, dan wel dat een bestemmingsplan gedurende de planperiode niet kan worden vervangen of gewijzigd.

Het betoog faalt.

Conserverend plan

5. Wijkvereniging Houtkwartier kan zich voorts niet met het plan verenigen, omdat het plan, anders dan de raad stelt, niet conserverend van aard is. Zij wijst er in dit kader op dat het plan voor het gebied tussen Kagerstraat, Zweilandlaan, Mariënpoolstraat en Eijmerspoelstraat (hierna: Agneslocatie), het sportterrein Kikkerpolder I en II en de ROC-locatie aan de Dieperpoellaan ontwikkelingen mogelijk maakt ten opzichte van de bestaande situatie.

Agneslocatie

6. Wijkvereniging Houtkwartier voert aan dat binnen de bestemming "Maatschappelijk" voor de Agneslocatie ook een ander gebruik dan het huidige gebruik als school mogelijk is. Gelet hierop diende voorafgaand aan de vaststelling van het plan onderzoek te worden uitgevoerd naar de gevolgen daarvan voor de verkeers-, parkeer- en geluidssituatie, alsmede voor de bodemkwaliteit en flora- en fauna ter plaatse. Daarnaast meent Wijkvereniging Houtkwartier dat een akoestisch onderzoek had moeten worden uitgevoerd, nu binnen de bestemming "Maatschappelijk" geluidgevoelige gebouwen zijn toegestaan. Voorts betoogt zij dat de raad ongemotiveerd de maximaal toegestane bouwhoogten uit het vorige bestemmingsplan "Houtkwartier 1993" heeft overgenomen. Daarbij wijst Wijkvereniging Houtkwartier erop dat het vorige plan twintig jaar oud is.

6.1. De raad erkent dat binnen de bestemming "Maatschappelijk" ook een ander gebruik dan het huidige gebruik van de locatie als school mogelijk is, maar stelt dat die mogelijkheid ook bestond onder het vorige bestemmingsplan "Houtkwartier 1993". Daardoor hoeft volgens de raad de uitvoerbaarheid van de bestemming "Maatschappelijk" niet te worden aangetoond.

Verder is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de toegestane bouwhoogten in het vorige bestemmingsplan "Houtkwartier 1993", nu er geen stedenbouwkundige redenen bestaan om de toegestane bouwhoogten aan te passen en het feit dat het vorige plan twintig jaar oud is evenmin een reden is om de bouwhoogten onaanvaardbaar te achten, aldus de raad.

6.2. Ingevolge artikel 11, lid 11.1, onder a, van de planregels zijn de voor "Maatschappelijk" aangewezen gronden bestemd voor maatschappelijke voorzieningen.

Ingevolge artikel 1, lid 1.54, van de planregels zijn maatschappelijke voorzieningen inzake bibliotheken, gezondheidszorg, jeugd- en kinderopvang, onderwijs, openbare dienstverlening en verenigingsleven.

Ingevolge artikel 11, lid 11.2, onder 11.2.1, aanhef en onder c, van de planregels, bezien in samenhang met de verbeelding, zijn voor de Agneslocatie bouwhoogten van 7, 13 en 14 m toegestaan.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de voorschriften bij het bestemmingsplan "Houtkwartier 1993" waren de gronden met de bestemming "Bijzondere doeleinden" bestemd voor bebouwing ten behoeve van sociale, educatieve, godsdienstige, medische en culturele doeleinden.

6.3. In de plantoelichting en het verweerschrift heeft de raad uiteengezet waarom is gekozen voor de bestemming "Maatschappelijk" voor de Agneslocatie. De raad heeft gekozen voor deze globale bestemming, waarbij het bestaande gebruik van de gronden en de gebruiksmogelijkheden uit het vorige plan als uitgangspunten hebben gediend. In aanmerking genomen dat de gebruiksmogelijkheden niet relevant afwijken van de mogelijkheden onder het vorige plan en dat met die gebruiksmogelijkheden geen ongebruikelijke invulling is gegeven aan de bestemming "Maatschappelijk", acht de Afdeling deze keuze van de raad niet onredelijk. Voorts heeft Wijkvereniging Houtkwartier niet aannemelijk gemaakt dat de met die bestemming mogelijk gemaakte functies onaanvaardbare gevolgen zullen hebben binnen het plangebied. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de door Wijkvereniging Houtkwartier gewenste onderzoeken naar verkeershinder, parkeerhinder, geluidhinder, bodemkwaliteit en flora en fauna achterwege konden worden gelaten.

Het betoog faalt.

6.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraken van 16 september 2009, zaak nr. 201007511/1/R1 en 201007511/2/R1, kan de raad ter onderbouwing van het standpunt dat het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening niet volstaan met de stelling dat het vorige plan voorzag in een vergelijkbare bouwmogelijkheid ter plaatse, maar dient bij de beoordeling van de planologische aanvaardbaarheid van een beoogde ontwikkeling, naast de mogelijkheden van het vorige plan, tevens rekening te worden gehouden met de bestaande situatie en de belangen van omwonenden. De raad heeft deze afweging evenwel niet verricht, noch enig onderzoek verricht naar de ruimtelijke gevolgen van de toegestane bouwhoogten ten opzichte van de bestaande situatie. De raad heeft aldus niet gemotiveerd dat de in het plan toegestane bouwhoogten voor de Agneslocatie strekken ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Gelet hierop is het plan, voor zover het betreft de maximale bouwhoogten voor de Agneslocatie, vastgesteld in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Het betoog slaagt.

Sportterrein Kikkerpolder I en II

7. Wijkvereniging Houtkwartier richt zich voorts tegen de bestemming "Sport" voor de locatie Kikkerpolder I en II. Volgens Wijkvereniging Houtkwartier is op deze gronden 7% bebouwing toegestaan, waardoor een multifunctionele sportaccommodatie (hierna: mfsa) met als onderdeel een sporthal kan worden gerealiseerd, terwijl het terrein momenteel onbebouwd is. De voorziene mfsa is geschikt voor buitenschoolse opvang en sporten in de avonden en in het weekend. Volgens Wijkvereniging Houtkwartier heeft de raad onvoldoende onderbouwd dat de voorziene mfsa planologisch aanvaardbaar is. In dit verband betoogt zij dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar de te verwachten parkeeroverlast, wateroverlast en verkeershinder.

7.1. De raad stelt dat het bebouwingspercentage is overgenomen uit het vorige bestemmingsplan "Poelgeest". Dit bebouwingspercentage biedt volgens de raad een zekere mate van flexibiliteit waarmee ingespeeld kan worden op wijzigende behoeften. De raad bestrijdt dan ook dat het een nieuwe ontwikkeling betreft en stelt dat het sportterrein al decennia wordt gebruikt. Op het sportterrein bevinden zich naast sportvelden meerdere gebouwen. Volgens de raad is voorts het gebruik van een mfsa in het weekend, in de avonden en als buitenschoolse opvang niet ongebruikelijk. Tot slot meent de raad dat onderzoek naar de te verwachten verkeershinder, parkeeroverlast en wateroverlast achterwege kon blijven, nu de planologische aanvaardbaarheid van het sportcomplex reeds in het kader van het vorige plan is onderbouwd. Daarbij wijst de raad erop dat het sportterrein wordt ontsloten via de Oegstgeesterweg, twee parkeerterreinen aanwezig zijn en voldoende afwateringsmogelijkheden voorhanden zijn.

7.2. Vast staat dat het sportterrein Kikkerpolder I en II wordt ontsloten via de Oegstgeesterweg. In paragraaf 5.4 van de plantoelichting wordt het rapport "Verkeerstudie Houtkwartier en Raadsheerenbuurt, Leiden" van Megaborn van 18 augustus 2011 (hierna: verkeerstudie) aangehaald. Deze studie is uitgevoerd naar aanleiding van de verkeersoverlast die de bewoners van het Houtkwartier en de Raadsheerenbuurt ervoeren, de invoering van de Blauwe Zone en de geplande ruimtelijke ontwikkelingen in het Houtkwartier. Blijkens de verkeerstudie wordt op de Oegstgeesterweg de acceptabele verkeersintensiteit van 15.000 voertuigen per etmaal reeds met 4.000 voertuigen per etmaal overschreden en stijgt deze overschrijding door ontwikkelingen buiten het plangebied tot 5.500 voertuigen per etmaal in 2020. De Afdeling stelt vast dat de voorziene mfsa niet is meegenomen in de verkeerstudie. De Afdeling acht het aannemelijk dat de voorziene mfsa een verkeersaantrekkende werking zal hebben. Gelet op de bestaande knelpunten op de Oegstgeesterweg en de verwachte verkeersaantrekkende werking van de mfsa heeft de raad niet mogen volstaan met de stelling dat de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de bebouwingsmogelijkheden reeds is beoordeeld in het kader van het vorige plan, maar had de raad

naar het oordeel van de Afdeling onderzoek moeten doen naar de gevolgen van de voorziene mfsa op de verkeerssituatie op de Oegstgeesterweg. Gelet hierop is het plan voor zover het voorziet in bebouwingmogelijkheden op het sportterrein Kikkerpolder I en II vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het plan dient dan ook reeds hierom in zoverre te worden vernietigd. Hetgeen voor het overige is aangevoerd tegen de bebouwingmogelijkheden op het sportterrein behoeft geen bespreking meer.

Het betoog slaagt.

ROC Leiden - Wro-zone - wijzigingsbevoegdheid

8. Wijkvereniging Houtkwartier kan zich voorts niet verenigen met de wijzigingsbevoegdheid voor de locatie van het ROC Leiden aan de Dieperpoellaan. Binnen het gebied met de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied" kunnen 60 woningen met een maximale bouwhoogte van 15 m worden gerealiseerd, waarbij het bevoegd gezag volgens Wijkvereniging Houtkwartier niet gebonden is aan het in de planverbeelding opgenomen bouwvlak. Hierdoor kunnen volgens Wijkvereniging Houtkwartier tot op de grens van de wijzigingszone woningen met een maximale bouwhoogte van 15 m worden gerealiseerd. Deze bouwhoogte is volgens Wijkvereniging Houtkwartier aanzienlijk hoger dan de huidige bouwhoogten van 6 en 11 m. Zij acht de maximale bouwhoogte die mogelijk wordt gemaakt met de wijzigingsbevoegdheid in strijd met een goede ruimtelijke ordening en onvoldoende gemotiveerd. Volgens Wijkvereniging Houtkwartier is voorts ten onrechte geen akoestisch onderzoek uitgevoerd en zijn de gevolgen van de wijzigingsbevoegdheid voor de flora en fauna en de verkeer- en parkeersituatie ten onrechte niet onderzocht. Ten slotte meent Wijkvereniging Houtkwartier dat de raad niet aannemelijk heeft gemaakt dat de wijzigingsbevoegdheid financieel uitvoerbaar is.

8.1. De raad betoogt dat onderzoek naar de ruimtelijke gevolgen achterwege kon blijven, nu de wijzigingsbevoegdheid is overgenomen uit het vorige plan "Houtkwartier 1993" en de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarmee vaststaat. Verder stelt de raad dat het voornemen om op deze locatie woningen te realiseren nog steeds bestaat. Voor de locatie is inmiddels het voorontwerpbestemmingsplan "Dieperhout e.o." in procedure gebracht, dat voorziet in woningbouw op deze locatie.

8.2. Ingevolge artikel 11, lid 11.5, onder 11.5.1, van de planregels kan het bevoegd gezag de bestemming "Maatschappelijk" voor de op de verbeelding aangewezen gronden met de aanduiding "Wro-zone - wijzigingsgebied" wijzigen in de bestemming "Wonen" ten behoeve van de realisering van woningen. Bij de herinrichting van het gebied neemt het bevoegd gezag de volgende richtlijnen in acht:

- a. de hoogte van de op te richten bebouwen mag niet meer dan vijftien meter bedragen;
- b. het bebouwingspercentage bedraagt maximaal 50%;
- c. het aantal te bouwen woningen mag niet meer dan 60 bedragen.

8.3. Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat het college van burgemeester en wethouders met inachtneming van de bij het plan gegeven regels het plan kan wijzigen.

Met de vaststelling van een wijzigingsbevoegdheid mag de aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemming in beginsel als een gegeven worden beschouwd. Dit brengt met zich dat de raad reeds bij de vaststelling van het plan moet hebben afgewogen of de situatie die kan ontstaan door de toepassing van deze bevoegdheid planologisch aanvaardbaar is.

8.4. Zoals de Afdeling reeds onder 6.4 heeft overwogen, kan de raad ter onderbouwing van het standpunt dat het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening niet volstaan met de stelling dat het vorige plan voorzorg in een vergelijkbare bouwmogelijkheid ter plaatse, maar dient bij de beoordeling van de planologische aanvaardbaarheid van een beoogde ontwikkeling, naast de mogelijkheden van het vorige plan, tevens rekening te worden gehouden met de bestaande situatie en de belangen van omwonenden. Nu de raad ter onderbouwing van de bouwhoogten uit de wijzigingsbevoegdheid enkel heeft volstaan met de verwijzing naar het vorige plan, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende gemotiveerd dat de maximale bouwhoogte van 15 m binnen het wijzigingsgebied ruimtelijk aanvaardbaar is.

8.5. Het wijzigingsgebied ligt in stedelijk gebied en is thans volledig bebouwd. Wijkvereniging Houtkwartier heeft niet aannemelijk gemaakt dat ter plaatse beschermde soorten voorkomen. Gelet hierop en op de omstandigheid dat het gebied relatief gering van omvang is, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Ffw niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van de wijzigingsbevoegdheid in de weg staat.

8.6. De wijzigingsbevoegdheid maakt de bouw van 60 woningen mogelijk, grenzend aan de Kagerstraat. De gevolgen daarvan voor de verkeerssituatie in de Kagerstraat zijn niet onderzocht. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad niet mogen volstaan met de verwijzing naar de wijzigingsbevoegdheid uit het vorige plan ter onderbouwing van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de wijzigingsbevoegdheid. Uit de verkeerstudie blijkt namelijk dat de verkeerssituatie in de Kagerstraat aandacht behoeft, nu een acceptabel te achten verkeersintensiteit van 3.000 motorvoertuigen per etmaal reeds bijna door autonome ontwikkelingen is bereikt. De raad had derhalve dienen te onderzoeken welke gevolgen de toevoeging van 60 woningen heeft voor de verkeerssituatie en de geluidssituatie rondom het wijzigingsgebied.

Volgens de verkeerstudie is de parkeerdruk in het Houtkwartier hoog en staat de huidige situatie geen nieuwe parkeervraag toe. Uit bijlage 7 bij de verkeerstudie blijkt dat voor de 60 woningen die de wijzigingsbevoegdheid mogelijk maakt 102 parkeerplaatsen nodig zijn, terwijl de sloop van het

ROC-gebouw zal leiden tot een afname van de parkeervraag met 28 plaatsen. Dit betekent dat de parkeervraag met 74 parkeerplaatsen zal toenemen. Nu uit de verkeerstudie blijkt dat de huidige parkeersituatie in de omgeving van het gebied met de aanduiding

"wro-zone - wijzigingsgebied" geen nieuwe parkeervraag toestaat en onduidelijk is of binnen het wijzigingsgebied de benodigde parkeerplaatsen kunnen worden gerealiseerd, heeft de raad onvoldoende gemotiveerd dat de parkeersituatie die ontstaat na de toepassing van de wijzigingsbevoegdheid ruimtelijk aanvaardbaar is.

Hoewel niet reeds voordat het bevoegd gezag toepassing heeft gegeven aan de wijzigingsbevoegdheid een volledig inzicht behoeft te bestaan in de financiële uitvoerbaarheid van de met de wijzigingsbevoegdheid mogelijk te maken ontwikkeling, dient daarin ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan wel enig inzicht te bestaan. De Afdeling is van oordeel dat daarvan in dit geval onvoldoende sprake is. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit de plantoelichting noch uit andere stukken blijkt op grond van welke feiten de raad tot de conclusie komt dat hetgeen de wijzigingsbevoegdheid mogelijk maakt financieel uitvoerbaar is. De enkele verwijzing naar het vorige plan voor de uitvoerbaarheid van de wijzigingsbevoegdheid is, mede gelet op de looptijd van dat plan, onvoldoende.

8.7. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de raad de gevolgen van de toepassing van de wijzigingsbevoegdheid op de verkeersintensiteiten in de omgeving van het wijzigingsgebied en de akoestische situatie ter plaatse onvoldoende heeft gezien. Voorts heeft de raad onvoldoende gemotiveerd dat de toegestane bouwhoogte van 15 m alsmede de parkeersituatie die ontstaat na de toepassing van de wijzigingsbevoegdheid ruimtelijk aanvaardbaar zijn. Daarnaast heeft de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat de wijzigingsbevoegdheid financieel uitvoerbaar is. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro, voor zover het betreft de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied".

Evenemententerrein binnen de Leidse Hout

De aanduiding "evenemententerrein"

9. Het beroep van Wijkvereniging Houtkwartier richt zich voorts tegen de aanduiding "evenemententerrein" voor het plandeel met de bestemmingen "Groen" en "Water" in de Leidse Hout. Volgens Wijkvereniging Houtkwartier heeft de raad in het plan ten onrechte het hele park als evenemententerrein aangewezen.

9.1. Volgens de raad is in het plan aangesloten bij de wijze waarop de evenementen in de afgelopen jaren zijn vergund en is, met het oog op de toekomst, een beperkte uitbreiding mogelijk gemaakt. Door het hele park als evenemententerrein aan te wijzen wordt rekening gehouden met de mogelijkheden die het park biedt voor een diversiteit aan evenementen, aldus de raad. Daarbij acht de raad van belang dat regels zijn opgenomen waardoor te intensief gebruik van het park als evenemententerrein wordt voorkomen.

9.2. Ingevolge artikel 8, lid 8.1, onder c, en artikel 15, lid 15.1, onder c, van de planregels zijn de voor "Groen" en "Water" aangewezen gronden bestemd voor evenementen, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding evenemententerrein.

Ingevolge artikel 1, lid 1.40, van de planregels is een evenement uit categorie I een periodieke en/of incidentele manifestatie zoals concerten, bijeenkomsten, voorstellingen, tentoonstellingen en shows, onder te verdelen in de volgende categorieën evenementen:

I. alle evenementen met alleen onversterkte muziek en alle evenementen met een versterkt geluidsniveau tot maximaal 70 dB(A) op de gevel van de dichtstbijzijnde woning van derden of andere geluidgevoelige gebouwen, waarbij de eindtijd niet later is dan 20:00 uur;

II. evenementen zoals omschreven in categorie I, maar dan met een eindtijd later dan 20.00 uur. Tevens evenementen met een geluidsniveau van maximaal 85 dB(A) en 100 dB(C) op de gevel van de dichtstbijzijnde woning van derden of andere geluidgevoelige gebouwen indien het geluid wordt voortgebracht door live optredende artiesten. Indien het geluid wordt voortgebracht door geluidsinstallaties ten behoeve van achtergrondmuziek, pauze-muziek, verslaggeving of commentaar tijdens een evenement geldt een norm van maximaal 80 dB(A) en 95 dB(C) op de gevel van de dichtstbijzijnde woning van derden of andere geluidgevoelige gebouwen.

III. evenementen met een geluidsniveau van maximaal 90 dB(A) en 100 dB(C) op de gevel van de dichtstbijzijnde woning van derden of andere geluidgevoelige gebouwen.

Ingevolge artikel 8, lid 8.3 en artikel 15, lid 15.3.6, van de planregels gelden voor evenementen de volgende specifieke gebruiksregels:

a. het aantal evenementen uit de categorie I met een maximum aantal bezoekers van 1000 (totaal aantal bezoekers aan een evenement als geheel) en een maximale duur van één dag is ongelimiteerd;

b. in de periode van 1 april tot en met 31 maart van het daaropvolgende jaar zijn vijf evenementendagen uit de categorie II met een maximum bezoekersaantal van 2000 (totaal aantal bezoekers aan een evenement als geheel) toegestaan;

c. in de periode van 1 april tot en met 31 maart van het daarop volgende jaar zijn drie evenementendagen uit de categorie II met een bezoekersaantal van maximaal 15.000 (totaal aantal bezoekers aan een evenement als geheel) toegestaan;

d. voor het opbouwen en afbreken zijn voor de onder c genoemde evenement per evenement maximaal zes dagen toegestaan.

9.3. Blijkens de planverbeelding is aan alle gronden met de bestemmingen "Groen" en "Water" in de Leidse Hout de aanduiding "evenemententerrein" toegekend. Hiermee kunnen, uitgaande van de maximale planologische mogelijkheden, in het hele park evenementen uit categorie I en II worden georganiseerd. In het rapport "Locatiescan voor evenementen in Leiden" van 25 juni 2012 (hierna: locatiescan) staat dat grotere evenementen op het in de locatiescan gemarkeerde grote veld in het park kunnen plaatsvinden en dat elders in het park ook kleinere evenementen kunnen plaatsvinden.

9.4. In hetgeen Wijkvereniging Houtkwartier heeft aangevoerd, wordt geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid evenementen uit categorie I in het hele park heeft kunnen toestaan. Daarbij heeft de raad de aard en naar verwachting beperkte impact van evenementen uit deze categorie in aanmerking mogen nemen, alsmede de door de raad gewenste flexibiliteit voor dergelijke evenementen.

Blijkens de locatiescan worden grotere evenementen enkel op het grote veld in het park aanvaardbaar geacht. In afwijking van de locatiescan heeft de raad binnen de gehele Leidse Hout evenementen uit categorie II toegestaan. Deze keuze heeft de raad niet onderbouwd. Naar het oordeel van de Afdeling berust de planregeling in zoverre niet op een draagkrachtige motivering. Gelet hierop heeft de raad het bestreden besluit in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

Evenementen uit categorie I en II

10. Wijkvereniging Houtkwartier voert aan dat het plan is vastgesteld in strijd met een goede ruimtelijke ordening, nu in de planregels geen maximum is opgenomen voor het aantal evenementen uit categorie I. Volgens Wijkvereniging Houtkwartier is het hierdoor mogelijk dat in de Leidse Hout, elke dag tot 20.00 uur evenementen worden gehouden, waarbij de maximale geluidbelasting op de dichtstbijzijnde gevel 70 dB(A) bedraagt. Wijkvereniging Houtkwartier betoogt dat een dergelijke geluidbelasting die dagelijks kan optreden ruimtelijk niet aanvaardbaar is, mede gelet op andere geluidnormen, zoals de voorkeursgrenswaarde voor verkeerslawaai van 48 dB(A). Voorts stelt Wijkvereniging Houtkwartier dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd dat acht evenementen per jaar uit categorie II binnen de Leidse Hout ruimtelijk aanvaardbaar zijn. Volgens haar zijn maximaal zes evenementen uit categorie II ruimtelijk aanvaardbaar. Verder vreest Wijkvereniging Houtkwartier dat de evenementen zullen leiden tot verkeershinder. Tot slot stelt zij dat, nu het begrip "evenementendag" niet in de planregels is omschreven, onduidelijk is of een evenement dat niet voor 00.00 uur is geëindigd één of twee evenementendagen beslaat. Dit acht Wijkvereniging Houtkwartier in strijd met de rechtszekerheid.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de gevolgen van evenementen uit categorie I te beperkt zijn om hieraan een maximumaantal te verbinden. Daarbij acht de raad van belang dat evenementen uit categorie I op alle evenementenlocaties in Leiden zijn vrijgegeven en dat in het evenementenseizoen 2011-2012 29 evenementen uit categorie I zijn gehouden in de Leidse Hout. Verder wijst de raad erop dat in de nota Evenementenbeleid 2013-2018 van de gemeente Leiden (hierna: evenementenbeleid) is opgenomen dat een geluidnorm van 70 dB(A) geldt op een afstand van 25 m, indien woningen zich op een grotere afstand bevinden.

Volgens de raad blijkt uit de locatiescan dat de Leidse Hout geschikt is voor acht evenementen uit categorie II. In het evenementenbeleid is vermeld dat in de Leidse Hout vier evenementen per jaar uit categorie 2a en vier evenementen per jaar uit categorie 2b mogen worden gehouden. De raad erkent hierbij dat acht evenementen per jaar met 15.000 bezoekers veel is. Daarom heeft de raad gekozen voor de planregeling voor evenementen uit categorie II waarbij op vijf evenementendagen maximaal 2000 bezoekers zijn toegestaan en op drie evenementendagen maximaal 15.000 bezoekers zijn toegestaan. Daarmee biedt de huidige planregeling ruimte voor een beperkte groei van het aantal evenementen uit categorie II ten opzichte van de bestaande praktijk. De raad wijst er in dit verband op dat in de periode 2011-2012 zes evenementen uit categorie II hebben plaatsgevonden, waarbij twee evenementen meer dan 2000 bezoekers hadden.

De raad stelt verder dat voor het begrip evenementendag is aangesloten bij het algemeen spraakgebruik. Een evenementendag start derhalve om 00.00 uur en eindigt om 24.00 uur.

10.2. De raad heeft in het verweerschrift gesteld dat met de evenementenregeling in dit plan is beoogd aan te sluiten bij de bestaande praktijk. In het evenementenseizoen 2011-2012, dat liep van 1 april 2011 tot en met 31 maart 2012, zijn in de Leidse Hout 29 evenementen uit categorie I gehouden. Gelet op dit aantal heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom op grond van het plan een ongelimiteerd aantal evenementen uit categorie I in de Leidse Hout mag worden gehouden. Voorts heeft de raad niet gemotiveerd dat, uitgaande van de maximale planologische mogelijkheden, dagelijks evenementen met 1000 bezoekers en een maximale geluidproductie van 70 dB(A) op de dichtstbijzijnde gevel ruimtelijk aanvaardbaar is. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat dergelijke evenementen binnen het gehele park mogelijk zijn en het park grenst aan een woonwijk.

Voorts blijkt uit het verweerschrift en het verhandelde ter zitting dat in het evenementenseizoen 2011-2012 in de Leidse Hout zes evenementen uit categorie II zijn gehouden, waarbij twee evenementen meer dan 2.000 bezoekers trokken. Gelet op dit aantal evenementen en bijbehorende aantallen bezoekers heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom in het park acht evenementen uit categorie II, waarvan drie evenementen met maximaal 15.000 bezoekers, aanvaardbaar zijn. Voorts heeft de raad niet gemotiveerd dat, wederom uitgaande van de maximale planologische mogelijkheden, evenementen met een maximale geluidsproductie van 85 dB(A) op de dichtstbijzijnde gevel ruimtelijk aanvaardbaar zijn. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat ook evenementen uit categorie II in het hele park mogelijk zijn en een definitie van het in artikel 8, lid 8.3, onder b en c, en artikel 15, lid 15.3.6, onder b en c, van de planregels gebruikte begrip

"evenementendag" ontbreekt in de planregels. Het betoog van de raad dat voor het begrip "evenementendag" moet worden aangesloten bij hetgeen in het dagelijks spraakgebruik wordt verstaan onder "dag" kan niet worden gevolgd, nu in de planregels niet is vastgelegd dat een evenement om 00.00 uur afgelopen dient te zijn en evenementen denkbaar zijn die niet om 00.00 uur afgelopen zullen zijn.

10.3. In de verkeerstudie is geen onderzoek gedaan naar het aantal verkeersbewegingen binnen het plangebied ten gevolge van evenementen in de Leidse Hout. Het is aannemelijk dat een deel van de bezoekers met de auto naar een evenement zal komen. Uit de verkeerstudie blijkt dat de verkeersintensiteiten op de ontsluitingsweg langs het park, de Rijnsburgerweg, reeds de acceptabele intensiteiten overschrijden of zullen overschrijden. Gelet hierop had de raad naar het oordeel van de Afdeling onderzoek moeten doen naar de gevolgen van de evenementen in de Leidse Hout voor de verkeerssituatie.

10.4. De Afdeling is, gelet op het vorenstaande, van oordeel dat de raad onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt en gemotiveerd dat met de in het plan neergelegde regeling is gewaarborgd dat evenementen niet zullen leiden tot onaanvaardbare gevolgen. Het plan is ook in zoverre vastgesteld in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Ecologie

11. Wijkvereniging Houtkwartier betoogt voorts dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 11 van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) is vastgesteld, voor zover het de mogelijkheid betreft om in de Leidse Hout evenementen te houden. Volgens Wijkvereniging Houtkwartier volgt uit het door IJzerman advies opgestelde rapport "Evenementen in Volkspark De Leidse Hout te Leiden, effecten op beschermde soorten: oriënterend onderzoek (quick scan) in het kader van de Flora en faunawet" van 4 april 2012 (hierna: oriënterend onderzoek) dat evenementen kunnen leiden tot verstoring van broedvogels in het broedseizoen. Wijkvereniging Houtkwartier meent dat de raad in de planregels evenementen tijdens het broedseizoen had moeten verbieden en mitigerende maatregelen had moeten voorschrijven in het plan.

11.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de Ffw niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Volgens de raad is het niet noodzakelijk om de in het rapport geadviseerde maatregelen op te nemen in het onderhavige bestemmingsplan, nu deze maatregelen via het evenementenbeleid en evenementenvergunningen kunnen worden voorgeschreven.

11.2. Ingevolge artikel 11 van de Ffw is het verboden nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.

11.3. De vraag of voor de uitvoering van het plan een vrijstelling geldt, dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is, en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komt in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van die wet. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet had mogen vaststellen indien en voor zover de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

11.4. In het oriënterend onderzoek wordt onder meer melding gemaakt van een broedplaats van de sperwer in de Leidse Hout. Onduidelijk is of deze broedplaats nog steeds in gebruik is. Voorts zijn er onder meer ransuilen en gierzwaluwen in het park waargenomen, waarbij het eveneens onduidelijk is of deze soorten in het park nestelen. Uit het oriënterend onderzoek volgt voorts dat de meeste evenementen niet zullen leiden tot verstoring van eventuele nesten, nu deze evenementen buiten het broedseizoen plaatsvinden. Verder worden enkele mitigerende maatregelen voorgesteld in het onderzoek en wordt geadviseerd om te onderzoeken of een ontheffing op grond van de Ffw noodzakelijk is voor bepaalde evenementen.

11.5. De Afdeling overweegt dat uit het oriënterend onderzoek volgt dat onduidelijk is welke vogelsoorten in de Leidse Hout nestelen, terwijl daarin verschillende vogelsoorten met jaarrond beschermde nesten voorkomen en in het verleden aldaar hebben gebroed. Derhalve kan niet worden vastgesteld in hoeverre de Ffw in de weg staat aan het houden van evenementen in de Leidse Hout. Gelet hierop heeft de raad onvoldoende gemotiveerd dat de Ffw in zoverre niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. De stelling dat eventuele mitigerende maatregelen aan de orde zullen komen bij de verlening van een evenementenvergunning is in dit kader eveneens onvoldoende, nu dat nog niet betekent dat het plan, voor zover het de mogelijkheid om evenementen te houden in de Leidse Hout betreft, uitvoerbaar is.

Het betoog slaagt.

Wijzigingsbevoegdheid

12. Tot slot betoogt Wijkvereniging Houtkwartier dat de wijzigingsbevoegdheid in artikel 8, lid 8.4, onder b, en artikel 15, lid 15.4, onder b, van de planregels onbegrensd is, nu het bevoegd gezag naar eigen inzicht de categorie-indeling, het maximaal toegestane geluidniveau en het maximaal toegestane aantal bezoekers kan wijzigen.

12.1. De raad betoogt dat de wijzigingsbevoegdheid in artikel 8, lid 8.4, onder b, en artikel 15, lid 15.4, onder b, van de planregels voldoende begrensd is. Voorts meent de raad dat Wijkvereniging Houtkwartier niet heeft onderbouwd waarom de wijzigingsbevoegdheid in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

12.2. Ingevolge artikel 8, lid 8.4, onder b, en artikel 15, lid 15.4, onder b, van de planregels kan het bevoegd gezag het plan wijzigen door de categorie-indeling, het maximaal toegestane

geluidsniveau en/of het maximaal toegestane aantal bezoekers te wijzigen, indien dit als gevolg van een wijziging van het evenementenbeleid en/of het milieubeleid noodzakelijk of gewenst is.

12.3. Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat het college van burgemeester en wethouders met inachtneming van de bij het plan gegeven regels het plan kan wijzigen.

Mede gelet op de rechtszekerheid van belanghebbenden dient in een wijzigingsbepaling in voldoende mate te worden bepaald in welke gevallen en op welke wijze hiervan gebruik mag worden gemaakt. Een op artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro berustende wijzigingsbevoegdheid dient derhalve in deze beide opzichten door voldoende objectieve normen te worden begrensd.

De vraag of een wijzigingsbepaling door voldoende objectieve normen wordt begrensd hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan onder meer belang worden gehecht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid ziet en de aanleiding voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid.

12.4. In artikel 8, lid 8.4, onder b, en artikel 15, lid 15.4, onder b, van de planregels zijn voorwaarden opgenomen waaronder toepassing kan worden gegeven aan de in dat artikel opgenomen wijzigingsbevoegdheid. Op grond van deze voorwaarden is niet duidelijk in welke gevallen de categorie-indeling, het maximaal toegestane geluidsniveau en/of het maximaal toegestane aantal bezoekers kunnen worden gewijzigd, nu onduidelijk is in welke gevallen het bevoegd gezag het wenselijk dan wel noodzakelijk kan achten om tot wijziging van de planregeling over te gaan. Voorts bevat de wijzigingsbevoegdheid geen enkele begrenzing met betrekking tot het maximale aantal bezoekers, het toegestane geluidsniveau of de categorie-indeling. Gelet daarop zijn de toepassingsmogelijkheden van de wijzigingsbevoegdheid onvoldoende begrensd. Onder deze omstandigheden bestaat aanleiding voor het oordeel dat de wijzigingsbevoegdheid in zoverre onvoldoende objectief is begrensd en deze niet voldoet aan artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro.

Conclusie en proceskosten

Conclusie

13. Gelet op het voorgaande is het beroep van Wijkvereniging Houtkwartier gedeeltelijk gegrond. Het bestreden besluit, voor zover het betreft de maximale bouwhoogten voor het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" voor de Agneslocatie dient te worden vernietigd wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. Voorts dient het bestreden besluit te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb, voor zover de aanduiding "bouwvlak" is toegekend aan het plandeel met de bestemming "Sport" op het sportterrein Kikkerpolder I en II. Het bestreden besluit dient daarnaast te worden vernietigd wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb, voor zover de aanduiding "evenemententerrein" is toegekend aan de plandelen met de bestemmingen "Groen" en "Water" in de Leidse Hout. Tot slot dient het plan wegens strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro te worden vernietigd, voor zover het betreft de aanduiding "Wro-zone - wijzigingsgebied", artikel 8, lid 8.4, onder b, en artikel 15, lid 15.4, onder b, van de planregels. Het beroep is voor het overige ongegrond.

13.1. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, onder a, van de Awb, zoals dat luidde ten tijde van belang, de raad op te dragen om, voor wat betreft de vernietigde plandelen, met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

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

Proceskosten

14. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Leiden van 11 oktober 2012, kenmerk 12.0049, voor zover het betreft:

a. de aanduidingen "maximale bouwhoogte (m) = 7", "maximale bouwhoogte (m) = 13" en "maximale bouwhoogte (m) = 14" voor het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" voor het gebied omsloten door Kagerstraat, Zweilandlaan, Mariënpoolstraat en Eijmerspoelstraat;

b. de aanduiding "wro-zone - wijzigingsbevoegdheid";

c. de aanduiding "bouwvlak" voor het plandeel met de bestemming "Sport" op het sportterrein Kikkerpolder I en II;

d. de aanduiding "evenemententerrein" toegekend aan de plandelen met de bestemmingen "Groen" en "Water" in de Leidse Hout;

e. artikel 8, lid 8.4, onder b, en artikel 15, lid 15.4, onder b, van de planregels;

III. draagt de raad van de gemeente Leiden op om binnen 52 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen, voor zover het is vernietigd, en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mede te delen;

IV. treft de voorlopige voorziening dat voor het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" voor het gebied omsloten door de Kagerstraat, Zweilandlaan, Mariënpoolstraat en Eijmerspoelstraat geldt dat de maximale bouwhoogte gelijk is aan de bestaande bouwhoogten als bedoeld in artikel 1, lid 1.19, van de planregels;

V. bepaalt dat de onder IV. opgenomen voorlopige voorziening vervalt op het tijdstip van inwerkingtreding van het door de raad van de gemeente Leiden vast te stellen besluit als bedoeld onder III;

VI. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Leiden aan Wijkvereniging Houtkwartier het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 310,00 (zegge: driehonderdtien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. E. Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. T.L.J. Drouen, ambtenaar van staat.

w.g. Van Sloten w.g. Drouen
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 september 2013

472-767.