

gemeenteraad naar aanleiding van de overgelegde verklaringen en boekhoudgegevens echter geen nader onderzoek verricht.

2.7.4. Gelet op het vorenstaande is het plan in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Door het plan op dit punt niettemin goed te keuren, heeft verweerder gehandeld in strijd met artikel 3:2 in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht.

## 03-116

**Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 september 2003, nr. 200203751/1, inzake het bestemmingsplan 'Meerbad' van de gemeente Abcoude.**

Nu in de plantoelichting ten aanzien van de economische uitvoerbaarheid is volstaan met de enkele verwijzing naar een exploitatie-opzet, en deze exploitatie-opzet niet tezamen met het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage heeft gelegen, en ook anderszins in de toelichting bij het ontwerp-bestemmingsplan de financiële uitvoerbaarheid niet in enige mate inzichtelijk is gemaakt, moet worden vastgesteld dat de artikelen 9 en 12, tweede lid, aanhef en onder a, Bro 1985, artikel 23, eerste lid, aanhef en onder b, WRO en art. 3:11, lid 1, Awb zijn geschonden.

Het feit dat geen sprake is van strijd met de Wet geluidhinder nu bij het voorbereiden van de vaststelling van een bestemmingsplan geen akoestisch onderzoek behoefde te worden ingesteld, rechtvaardigt in dit geval niet de conclusie dat het bestreden plandeel, dat gronden omvat waarop een appartementengebouw is geprojecteerd, uit een oogpunt van geluidsbelasting in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

Ten onrechte is in de gehanteerde akoestische onderzoeken niet uitgegaan van de effecten van de maximale gebruiks- en bebouwingmogelijkheden van de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden'.

De raad heeft bij wijze van amendement besloten in het ontwerp-bestemmingsplan een wijziging aan te brengen in de vorm van toevoeging van een

**artikel in de planvoorschriften. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat het toegevoegde artikel in de geest overeenkomt met de inhoud van het amendement. De Afdeling stelt echter vast dat het artikel niet ondubbelzinnig is terug te voeren op het amendement van de raad.**

Algemene wet bestuursrecht, artikelen 3:2, 3:11, eerste lid, en 10:27

Wet geluidhinder, artikelen 74, eerste lid en tweede lid, aanhef en onder b, en 77

Wet op de Ruimtelijke Ordening, artikel 23, eerste lid, aanhef en onder b

2.1. (...) Met het plan wordt in hoofdzaak beoogd de bouw van een appartementengebouw mogelijk te maken op het voormalige buitenterrein van het zwembad 'Het Meerbad'. (...)

2.3. [appellant sub 2] stelt dat de financiële onderbouwing van het bestemmingsplan ten onrechte niet tezamen met het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage heeft gelegen.

2.3.2. (...)

In de plantoelichting van het ontwerp-bestemmingsplan wordt in hoofdstuk 7 vermeld, onder verwijzing naar een exploitatieopzet, dat het plan economisch uitvoerbaar is. Vast staat dat deze exploitatieopzet niet tezamen met het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage heeft gelegen. Nu in de plantoelichting ten aanzien van de economische uitvoerbaarheid is volstaan met de enkele verwijzing naar een exploitatie-opzet, en deze exploitatie-opzet niet tezamen met het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage heeft gelegen, en ook anderszins in de toelichting bij het ontwerp-bestemmingsplan de financiële uitvoerbaarheid niet in enige mate inzichtelijk is gemaakt, moet worden vastgesteld dat de hiervoor genoemde wettelijke bepalingen (art. 9 en 12, tweede lid, aanhef en onder a, Bro 1985, art. 23, eerste lid, aanhef en onder b, WRO en art. 3:11, eerste lid Awb, red.) geschonden zijn. Door het plan niettemin goed te keuren, heeft verweerder gehandeld in strijd met artikel 23, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht. (...)

## 2.10. (...)

Als inhoudelijk bezwaar voert appellandant aan dat de geluidssituatie in en nabij het plangebied in de weg staat aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in het appartementengebouw waarin het bestemmingsplan voorziet. Hij wijst in dit verband op geluidhinder vanwege de Nieuwe Amsterdamseweg, (...), en van een zwembad met ligweide en een clubhuis. De akoestische onderzoeken die in dit verband zijn verricht zijn volgens appellandant dermate gebrekkig, dat verweerder deze niet aan zijn besluit tot goedkeuring van het bestemmingsplan ten grondslag kon leggen. In dit verband voert appellandant ondermeer aan dat aan het besluit waarmee burgemeester en wethouders van Abcoude de maximumsnelheid op de Nieuwe Amsterdamseweg op 30 kilometer per uur hebben vastgesteld een formeel gebrek kleeft, zodat verweerder dit niet bij zijn besluitvorming kon betrekken. Appellandant wijst er voorts op dat niet is gemotiveerd waarom in dit geval kan worden afgeweken van de aan te houden adviesafstand tussen woonbebouwing en een zwembad, die in de brochure 'Bedrijven en Milieuzonering' ter voorkoming van geluidhinder is vermeld. (...)

2.10.1.4. Ten aanzien van de geluidsbelasting vanwege de Nieuwe Amsterdamseweg overweegt de Afdeling als volgt. Gelet op artikel 74, eerste en tweede lid, aanhef en onder b, in samenhang met artikel 77 van de Wet geluidhinder, heeft bij het voorbereiden van de vaststelling van een bestemmingsplan geen akoestisch onderzoek te worden ingesteld indien voor een weg een maximumsnelheid geldt van 30 kilometer per uur. Uit de stukken blijkt dat burgemeester en wethouders van Abcoude bij besluit van 31 januari 2001 een besluit hebben genomen waarbij de maximumsnelheid op de Nieuwe Amsterdamseweg is vastgesteld op 30 kilometer per uur. Van de zijde van de gemeente is onweersproken gesteld dat dit besluit inmiddels rechtens onaanastbaar is.

Nu uit het voorgaande blijkt dat het college van burgemeester en wethouders van Abcoude ten tijde van de goedkeuring van het plan had besloten omtrent het instellen van een maximumsnelheid van 30 kilometer per uur op de Nieuwe Amsterdamseweg, kon verweerder bij zijn toetsing terecht het

standpunt innemen dat het plan in zoverre niet strijdt met het bepaalde in de Wet geluidhinder. Dit rechtvaardigt in dit geval echter nog niet de conclusie dat het bestreden plandeel uit een oogpunt van geluidsbelasting in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat uit een akoestisch onderzoek van 30 november 2001 (nummer R058 238abAO.sb), dat is verricht om vast te kunnen stellen of ten aanzien van de appartementen voldaan kan worden aan de zogenoemde binnenwaarde van het Bouwbesluit, blijkt dat binnen de planperiode de geluidsbelasting op de gevel van het appartementengebouw, ook bij een maximumsnelheid van 30 kilometer per uur meer dan 55 d(B)A zal bedragen. Dit is beduidend meer dan de voorschriftwaarde van 50 dB(A) die in de Wet geluidhinder is bepaald ten aanzien van nieuwbouw van woningen langs wegen in stedelijk gebied, waarvoor een hogere maximumsnelheid dan 30 kilometer per uur geldt. Niet valt in te zien dat aan dit gegeven bij de belangenafweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening voorbijgegaan kan worden. Gelet hierop moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet berust op een deugdelijke motivering en derhalve in zoverre in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.10.1.6. Ten aanzien van geluidhinder van het zwembad, inclusief ligweide en clubhuis, overweegt de Afdeling als volgt. Aan het plandeel dat deze voorzieningen omvat, is de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden' toegekend. Ingevolge de bijbehorende bouwvoorschriften kunnen de desbetreffende gronden geheel worden bebouwd. Gemeten vanaf de plankaart bedraagt de kortste afstand tussen dit plandeel en het plandeel met de bestemming 'Woondoeleinden (W)' met de nadere aanduidingen 'gestapelde woningen (g)' en '12' ongeveer drie meter.

Uit de akoestische onderzoeken, waarover appellandant overigens ten onrechte niet allemaal de beschikking had, blijkt dat daarin de feitelijke situatie is beoordeeld, waarbij is uitgegaan van de ligging van het zwembad op een afstand van ongeveer 15 meter van het appartementencomplex. De Afdeling stelt vast dat verweerder aan het bestreden besluit

akoestische onderzoeken ten grondslag heeft gelegd, waarin de effecten van de maximale gebruiksen bebouwingmogelijkheden van het plandeel met de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden' niet zijn onderzocht. Door niettemin deze onderzoeken aan het bestreden besluit ten grondslag te leggen, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en dat het bestreden besluit in zoverre in strijd is met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat uit de stukken naar voren is gekomen dat een uitbreiding van het zwembadgebouw met een kantine, juist in de richting van het appartementengebouw, niet uitgesloten moet worden geacht.

2.11. [Appellant sub 2] stelt dat verweerder ten onrechte het plandeel met de bestemming 'Recreatieve doeleinden (R)' en het bijbehorende artikel 10A van de planvoorschriften heeft goedgekeurd. Hij voert aan dat het desbetreffende plandeel en het planvoorschrift niet door de raad zijn vastgesteld.

2.11.1. De raad heeft bij wijze van amendement besloten in het ontwerp-bestemmingsplan een wijziging aan te brengen. Het amendement is aan het vaststellingsbesluit gehecht en maakt daarvan deel uit. De tekst van het amendement luidt als volgt: '(...) stelt voor om bij wijze van amendement een wijziging aan te brengen op de plankaart en het bedoelde gebied een aparte bestemming te geven. Het gaat om het gebied aan de westelijke zijde van het plangebied tussen de uiterste noordgrens en het terrein van de [partij]. De grens wordt met 10 meter verplaatst in westelijke richting. Het gebied krijgt een recreatieve bestemming bedoeld voor kleinschalig gebruik als zonnebaden, zwemmen, kanoën, waterfietsen en schaatsen.'

2.11.2. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat artikel 10A van de planvoorschriften in de geest overeenkomt met de inhoud van het amendement.

2.11.3. Het aan verweerder ter goedkeuring aangeboden plan bevat een artikel 10A, dat niet in het ontwerp-bestemmingsplan was vervat. Artikel 10A luidt als volgt:

#### *Doeleindenomschrijving*

1. De gronden op de kaart aangewezen voor Recreative doeleinden (R) zijn bestemd voor kleinschalige recreatie alsmede voor bijbehorende voorzieningen zoals groenvoorzieningen en water.

#### *Bouwvoorschriften*

2. Op deze gronden mogen ten behoeve van de bestemming uitsluitend bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd.
3. Voor het bouwen gelden de aanduidingen op de kaart en de volgende bepaling:
  - de bouwhoogte van de onder lid bedoelde bouwwerken mag ten hoogste 2.00 meter bedragen.

2.11.4. De Afdeling stelt vast dat artikel 10A van de planvoorschriften niet ondubbelzinnig is terug te voeren op het amendement van de raad. Zo bevatten de begripsbepalingen van het plan geen definitie van het begrip 'kleinschalige recreatie', waardoor niet uitgesloten is dat daaronder meer is begrepen dan de raad met de wijziging van het plan heeft beoogd. Voorts bevat het amendement geen aanknopingspunten voor het opnemen van de bouwvoorschriften in artikel 10A, tweede en derde lid. Hieruit volgt dat het bestemmingsplan zoals dat ter voldoening aan artikel 28, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan verweerder ter goedkeuring is aangeboden in zoverre niet overeenstemt met het plan zoals dat door de gemeenteraad is vastgesteld, zodat deze wettelijke bepaling is geschonden. Door artikel 10A van de planvoorschriften, alsmede het desbetreffende plandeel op de plankaart niettemin goed te keuren, heeft verweerder gehandeld in strijd met artikel 28, eerste lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht.

#### **Noot:**

1. Het plangebied in bovenstaande uitspraak is gelegen aan de verbindingsweg tussen de dorpskern van Abcoude en de rijksweg A2, de Nieuwe Amsterdamseweg. Het plan maakt de bouw van 36 appartementen langs deze weg mogelijk. Appellant voert aan dat de geluidssituatie een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de weg staat.
2. De gemeente heeft de Nieuwe Amsterdamseweg aangewezen als 30-km-zone. Het desbetreffende

besluit was ten tijde van het goedkeuringsbesluit rechte onaanastbaar en uit artikel 74, eerste en tweede lid, aanhef en onder b, in samenhang met artikel 77 van de Wet geluidhinder (Wgh) volgt dat in het kader van de voorbereiding van het bestemmingsplan geen akoestisch onderzoek behoefde te worden gedaan. Het plan is in zoverre niet strijdig met de Wgh, zo oordeelt ook de Afdeling.

3. Uit een akoestisch rapport dat is opgesteld om na te gaan of wordt voldaan aan de eisen die het Bouwbesluit aan de binnenwaarde stelt, blijkt evenwel dat de geluidsbelasting aan de gevel beduidend hoger zal zijn dan de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A), die geldt voor wegen met een maximumsnelheid van 50 km/u. De Afdeling oordeelt dat aan dit gegeven in het kader van een goede ruimtelijke ordening niet voorbijgegaan kan worden en vernietigt (mede hierom) het goedkeuringsbesluit.

4. Zoals al eerder bleek (zie ABRS 24-04-2001, 200001224/1, Opsterland), komt het voor dat een te hoge geluidsbelasting optreedt vanwege een weg die is gelegen binnen een 30-km-zone. De praktijk heeft de wetgeving op dit punt ingehaald. Ten tijde van de herziening van de Wgh was het kabinet er namelijk van overtuigd dat deze situatie zich niet kon voordoen. In de memorie van toelichting bij de invoering van artikel 77, tweede lid, Wgh staat: 'In het nieuwe tweede lid is een automatische vrijstelling voor woonerven en wegen met een maximumsnelheid opgenomen. Het is zonder meer duidelijk dat er vanwege deze wegen geen geluidsbelasting op de gevels van woningen zal optreden die de waarde van 50dB(A) te boven gaat' (TK 1988-1989, 20 985, nr. 3, p. 26). Mede door het stimuleren van 30-km-zones uit het oogpunt van verkeersveiligheid, is in de praktijk regelmatig te zien dat niet alleen rustige woonstraten, maar ook (gebied)ontsluitingswegen als 30-km-zones worden aangewezen. Tevens worden wel wegen aangewezen als 30-km-zones nadat uit akoestisch onderzoek is gebleken dat een te hoge geluidsbelasting aan de gevel wordt bereikt bij een maximumsnelheid van 50 km/u. Daarbij gaan de verkeersremmende maatregelen uit kostenoverweging veelal niet verder dan een drempeltje (die weer niet te hoog mag zijn vanwege brandweer en ambulance). 5. De Nieuwe Amsterdamseweg is een doorgaande (ontsluitings)weg. De voertuigintensiteit op een dergelijke weg brengt kennelijk, ondanks de snelheids-

beperking, toch een te hoge geluidsbelasting met zich mee. De wetgever is reeds voornemens de Wgh op dit punt te repareren. In het kader van het project Modernisering Instrumentarium Geluidsbeleid wordt zo mogelijk al in de eerste fase het oneigenlijke gebruik van 30-km-zones meegenomen. Tot die reparatie is de vraag in hoeverre bij de belangenafweging in het ruimtelijke spoor met deze ontwikkeling rekening gehouden kan en moet worden. Het betreft de afstemming tussen facetmatige (WRO) en sectorale wetgeving (Wgh): het zogenoemde twee-sporenbeleid. De Afdeling is in dit geval, waarin een akoestisch onderzoek voorhanden is, van oordeel dat een goede ruimtelijke ordening met zich meebrengt dat aan de uitkomsten van dit rapport in het kader van de ruimtelijke ordening niet kan worden voorbijgegaan.

6. Afgezien van mogelijk interessante beschouwingen over de wijze waarop de uitspraak past binnen het twee-sporenbeleid, wordt in elk geval recht gedaan aan de bedoelingen van de wetgever. Deze heeft tenslotte nooit beoogd dat er geen bescherming zou zijn van woningen langs 30-km-wegen, maar heeft verkeerd ingeschat welke geluidsbelasting feitelijk kan optreden.

7. De uitspraak heeft wel enige consequenties voor de praktijk. Zo vormt de omstandigheid dat in dergelijke situaties geen hogere waarden vastgesteld kunnen worden een mogelijk probleem. Gedeputeerde staten kunnen alleen hogere waarden vaststellen op grond van artikel 83 Wgh (uitgewerkt in het 'Besluit grenswaarden binnen zones langs wegen') dat weer verwijst naar artikel 82 Wgh waarin sprake is van een zone. Omdat er geen zone is, vervalt de basis voor het vaststellen van een hogere waarde. Er kunnen, in het geval van te hoge geluidsbelasting, derhalve alleen maatregelen aan de bron of aan de woning worden genomen, waarbij de basis moet worden gevonden in de ruimtelijke ordening en niet in de Wgh.

8. Daarnaast is er de juridische vraag of deze uitspraak betekent dat artikel 10 WRO vooralsnog met zich meebrengt dat een gemeente bij 30-km-wegen, ondanks het bepaalde in de Wgh, toch een akoestisch onderzoek moet (laten) uitvoeren. Op basis van de uitspraak denk ik dat het antwoord, in elk geval in vergelijkbare gevallen, bevestigend moet luiden.

Marco Erkens