

door de voorzieningenrechter is geschorst. Met deze aanpassingen zullen de belangrijkste oorzaken van de huidige verjaringsperikelen waarschijnlijk grotendeels worden weggenomen. Ik begrijp uit openbare bronnen dat de Afdeling advisering van de Raad van State op 26 april 2017 advies heeft uitgebracht aan de regering. Het is mij nog niet bekend wanneer dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, zodat de verjaringstermijnen vooralsnog alert in de gaten moeten worden gehouden.

R. Olivier

## Gst. 2019/7

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
13 juni 2018, nr. 201708934/1/R1  
(Mrs. J.A.W. Scholten-Hinloopen, J.A. Hagen en H. Bol)  
m.nt. Y. Schönfeld<sup>1</sup>

(Art. 3.1 Wro; art. 2.17, 2.18 Activiteitenbesluit milieubeheer)

Module Ruimtelijke ordening 2018/8001  
Milieurecht Totaal 2018/6814  
BR 2018/75  
TBR 2018/107  
JM 2018/103  
ECLI:NL:RVS:2018:1942

**Stemgeluid, dat in het Activiteitenbesluit buiten beschouwing blijft, dient in een bestemmingsplanprocedure wel te worden beoordeeld. Voorwaardelijke verplichting dat een terras alleen mag worden gebruikt indien het personeel van het horecabedrijf door de exploitant is geïnstrueerd om luid schreeuwen van bezoekers te voorkomen en direct maatregelen worden getroffen in geval van luid schreeuwen. (Beesel)**

*In het akoestisch rapport is onderzocht of aan de normen uit artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt voldaan. Verder staat in het akoestisch rapport dat met name het geluid vanaf het terras ten gevolge van bezoekers op het onverwarmd en onoverdekt terras relevant is. Om die reden wordt in afwijking van artikel 2.18, lid 1, onder a, van het Activiteitenbesluit milieubeheer het menselijk stemgeluid meegenomen bij beoordeling van het geluidniveau binnen de woning (in het kader van een bestemmingsplanprocedure). De uitgevoerde beoordeling heeft hiermee betrekking op het muziekgeluid en het menselijk stemgeluid. Voor de horecagelegenheid geldt in het kader van het bestemmingsplan geen specifiek wettelijk kader op grond waarvan de geluidgevolgen moeten worden beoordeeld. Dit neemt niet weg dat de raad bij het vaststellen van het plan in het kader van een goede ruimtelijke ordening moet beoordelen of de geluidgevolgen van de in het plan voorziene ontwikkeling aanvaardbaar zijn. Bij de wijze waarop hij dat in beeld brengt, komt de raad eni-*

*ge ruimte toe. De Afdeling overweegt dat de raad in het kader van het onderzoek naar de geluidgevolgen van de horecagelegenheid in redelijkheid kon aansluiten bij de normen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer waarbij ook geluid van activiteiten die worden uitgesloten van de beoordeling in het Activiteitenbesluit milieubeheer, te weten stemgeluid, in het toetsingskader is betrokken. Ingevolge een in de planregels opgenomen voorwaardelijke verplichting mag het terras alleen worden gebruikt indien het personeel van het horecabedrijf waarvan het terras onderdeel uitmaakt door de exploitant is geïnstrueerd om luid schreeuwen van bezoekers te voorkomen en de exploitant of het personeel direct maatregelen treft in geval van luid schreeuwen. Anders dan appellant aanvoert, is deze maatregel niet uitsluitend gericht om tegen luid schreeuwen op te treden, maar ook om het luid schreeuwen door bezoekers van het terras te voorkomen. Om die reden is de voorwaardelijke verplichting zoals opgenomen in de planregels naar het oordeel van de Afdeling terecht betrokken bij het berekenen van de geluidbelasting op de woning van appellant. Als niet aan de planregels wordt voldaan omdat de exploitant of het personeel niet aan hun verplichtingen voldoen, betreft dat een kwestie van handhaving die niet in deze procedure aan de orde kan komen. Nu is overwogen dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de akoestische gevolgen ter plaatse van de woning van appellant als gevolg van de horecagelegenheid aanvaardbaar zijn, heeft de raad er in redelijkheid van kunnen afzien om een voorwaardelijke verplichting in het plan op te nemen die ertoe strekt dat de gronden waarop dit plan betrekking heeft, slechts ten behoeve van horeca mogen worden gebruikt indien isolerende maatregelen worden getroffen. Om dezelfde reden heeft de raad in redelijkheid kunnen afzien van het opnemen van aanvullende planregels.*

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A], [appellante B] en [appellant C], wonend te Reuver, gemeente Beesel (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]),  
en  
de raad van de gemeente Beesel,  
verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 25 september 2017 heeft de raad het bestemmingsplan “[locatie 1], Reuver” vastgesteld. Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld. De raad heeft een verweerschrift ingediend. [belanghebbende] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven. [appellant] heeft een nader stuk ingediend. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 mei 2018, waar [appellant], vertegenwoordigd door [appellant A] en [appellant C], en de raad, vertegenwoordigd door mr. S.T.P. Joosten, advocaat te Eindhoven, bijgestaan door mr. A.G.J. van Loon en ing. R. Slangen, zijn verschenen.

<sup>1</sup> Mr. Yuval Schönfeld is jurist bij Tonnaer Adviseurs in Omgevingsrecht.

**Overwegingen****Inleiding**

1. Het plan heeft betrekking op het perceel [locatie 1] waar een horecagelegenheid is gevestigd. [belanghebbende] is eigenaar van dit perceel. [appellant] woont op het perceel [locatie 2] dat naast de horecagelegenheid ligt. Hij kan zich niet verenigen met het plan, omdat hij de gevolgen van de horecagelegenheid onaanvaardbaar vindt. De raad heeft eerder een plan vastgesteld voor de horecagelegenheid. Hij heeft bij besluit van 15 december 2014 het bestemmingsplan “Bebouwde gebieden” vastgesteld. In de tussenuitspraak van de Afdeling van 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3888, heeft de Afdeling een aantal gebreken geconstateerd en de raad de opdracht gegeven deze gebreken te repareren. Bij uitspraak van 16 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3070, heeft de Afdeling het besluit van 15 december 2014 en een besluit van 20 juni 2016 tot vaststelling, onderscheidenlijk gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan “Bebouwde gebieden” voor zover dat betreft het plandeel ter plaatse van het perceel [locatie 1] vernietigd. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat het besluit was vastgesteld in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) aangezien de raad niet inzichtelijk had gemaakt waarom de geluidgevolgen van de horecagelegenheid en het terras op de woning van [appellant] aanvaardbaar zijn. De Afdeling overwoog dat de raad het besluit in zoverre onvoldoende had gemotiveerd. Met het besluit van 25 september 2017 heeft de raad beoogd het vernietigde besluit te repareren.

**Toetsingskader**

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

**Intrekking beroepsgrond ter zitting**

3. [appellant] heeft zijn beroepsgrond dat ten onrechte niet is voorzien in de beperking dat slechts 50% van het perceel mag worden bebouwd, ter zitting ingetrokken.

**Wettelijke bepalingen en planregels**

4. De relevante wettelijke bepalingen en planregels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

**Procedurele aspecten****Vorbereidingsprocedure**

5. [appellant] betoogt dat de voorbereidingsprocedure onjuist is verlopen, omdat niet opnieuw een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer rechtsoverweging 3.1 van haar uitspraak van 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1008, staat het in geval van vernietiging van een besluit door de bestuursrechter het bevoegd gezag in beginsel vrij om bij het nemen van een nieuw besluit terug te vallen op de al gevoerde procedure die aan het vernietigde besluit ten grondslag lag, dan wel de gehele procedure van afdeling 3.4 van de Awb opnieuw te doorlopen. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarin het uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van een besluit, mede gelet op de aard en ernst van de gebreken die tot vernietiging hebben geleid en het verhandelde in die eerste procedure, niet passend moet worden geoordeeld indien het bevoegd gezag ermee volstaat terug te vallen op de eerdere procedure en niet een nieuw ontwerpbesluit opstelt en ter inzage legt.

5.2. In het ontwerpbestemmingsplan en het bestemmingsplan zijn ter plaatse van het perceel [locatie 1] de bestemming “Centrum” en de aanduiding “horeca” toegekend. Nu het ontwerpbestemmingsplan en het bestemmingsplan in feite in dezelfde ontwikkeling voorzien, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan sprake is van een wezenlijk ander plan of van wijzigingen die niet als van ondergeschikte aard kunnen worden aangemerkt. Ook bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het niet passend is dat de raad ermee heeft volstaan terug te vallen op de eerdere procedure en niet een nieuw ontwerpbesluit heeft opgesteld en ter inzage heeft gelegd vanwege de aard en ernst van de gebreken die tot vernietiging hebben geleid en het verhandelde in de eerste procedure. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad er ten onrechte van heeft afgezien om voor het nemen van het besluit een nieuw ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen. Het betoog faalt.

**Inhoudelijke beroepsgronden****Woon- en leefklimaat**

Akoestische gevolgen

6. [appellant] voert aan dat ten onrechte een horecagelegenheid met een bijbehorend terras is toegestaan op het perceel [locatie 1]. Hij voert aan dat als gevolg van de horecagelegenheid zijn woon- en leefklimaat wordt aangetast. In dit verband betoogt [appellant] dat de horecagelegenheid leidt tot ernstige geluidoverlast bij zijn woning. Hij voert aan dat de raad zich ten onrechte baseert op het rapport “Onderbouwing aanvaardbaar akoestisch woon- en leefklimaat; aanpandige woning van [café] van 22 augustus 2017, opgesteld door Caubergh-Huygen Raadgevende Ingenieurs BV (hierna: akoestisch rapport) ter ondersteuning van het standpunt dat de geluidgevolgen van het plan ter plaatse van zijn woning aanvaardbaar zijn. Daarvoor heeft hij ver-

schillende argumenten naar voren gebracht die hierna afzonderlijk zullen worden besproken.

6.1. De raad heeft aanleiding gezien om de akoestische gevolgen van de horecagelegenheid ter plaatse van het perceel van [appellant] te laten onderzoeken. In het akoestisch rapport is het gebruik van het café, de kleine zaal aan de achterzijde en het terras beschouwd met het daarbij horende muziek- en stemgeluid van bezoekers. Onder verwijzing naar de conclusie uit het akoestische rapport stelt de raad zich op het standpunt dat sprake is van een aanvaardbaar akoestisch klimaat ter plaatse van de woning op het perceel [locatie 2].

### **Geluidnormen**

6.2. [appellant] betoogt dat in het akoestisch rapport ten onrechte uitsluitend is bezien of aan de geluidnormen zoals die zijn neergelegd in het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt voldaan. In dit verband wijst hij onder verwijzing naar de "Factsheet horeca" van het voormalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, op de zendwaarde waarvan moet worden uitgegaan voor een jongerencafé. Ook blijkt volgens [appellant] reeds uit het "Akoestisch onderzoek stemgeluid terrassen gemeente Beesel" van 14 oktober 2010 opgesteld door Caubergh-Huygen Raadgevende Ingenieurs BV (hierna: akoestisch onderzoek stemgeluid terrassen) dat de afstand tussen het terras en zijn woning te klein is.

6.2.1. De raad heeft zich voor de beoordeling van het akoestisch klimaat aangesloten bij de normen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. In het akoestisch rapport is tevens menselijk stemgeluid bezien.

6.2.2. Aan het plangebied is de bestemming "Centrum" met de aanduiding "horeca" toegekend. Aan het plandeel dat direct grenst aan de Pastoor Vranckenlaan is de aanduiding "terras" toegekend. Aan de rest van het plangebied is de aanduiding "bouwvlak" toegekend. Aan dit plandeel is aan de zijde van de Pastoor Vranckenlaan de aanduiding "specifieke vorm van horeca - caféruimte" toegekend. Aan het plandeel dat daaraan grenst is de aanduiding "zaalruimte" toegekend.

6.2.3. In de "Factsheet horeca" van het voormalige Ministerie van VROM staat dat wanneer het ten gehore brengen van muziek structureel deel uitmaakt van de bedrijfsvoering en uit de aard van het bedrijf onmisbaar is, de gemeente een akoestisch onderzoek verlangt bij de melding. In geval van het enkel afspelen van achtergrondmuziek is een akoestisch onderzoek niet nodig. Vervolgens wordt in de "Factsheet horeca" van het voormalige Ministerie van VROM uiteengezet wanneer een akoestisch onderzoek moet worden uitgevoerd.

6.2.4. In het Akoestisch onderzoek stemgeluid terrassen is onderzoek gedaan naar de geluiduitstraling van de geluidrelevante activiteiten op een terras. In dit onderzoek is het uitgangspunt gehanteerd dat per tafel 4 zitplaatsen aanwezig zijn en dat dit een totale gebruiksoppervlakte van 10 m<sup>2</sup> in beslag neemt. In het Akoestisch onderzoek stemgeluid terrassen staat dat de aanbevolen afstanden tussen een terras en een woning vanwege het langtijdgemiddelde

beoordelingsniveau (L<sub>A</sub>,L<sub>T</sub>) voor het gebiedstype dorpscentrum voor een klein terras van maximaal 30 m<sup>2</sup> voor de dag 0 m, voor de avond 7 m en voor de nacht 14 m bedraagt. Indien de afstand van de woningen tot het terras kleiner is dan deze afstanden, dan dient het bevoegd gezag een gedetailleerd onderzoek van de initiatiefnemer te verlangen waarin een beoordeling van de optredende niveaus is opgenomen.

6.2.5. In het akoestisch rapport is onderzocht of aan de normen uit artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt voldaan. Verder staat in het akoestisch rapport dat met name het geluid vanaf het terras ten gevolge van bezoekers op het onverwarmd en onoverdekt terras relevant is. Om die reden wordt in afwijking van artikel 2.18, eerste lid, onder a, van het Activiteitenbesluit milieubeheer het menselijk stemgeluid meegenomen bij beoordeling van het geluidniveau binnen de woning. De uitgevoerde beoordeling heeft hiermee betrekking op het muziekgeluid en het menselijk stemgeluid.

6.2.6. Voor de horecagelegenheid geldt in het kader van het bestemmingsplan geen specifiek wettelijk kader op grond waarvan de geluidgevolgen moeten worden beoordeeld. Dit neemt niet weg dat de raad bij het vaststellen van het plan in het kader van een goede ruimtelijke ordening moet beoordelen of de geluidgevolgen van de in het plan voorziene ontwikkeling aanvaardbaar zijn. Bij de wijze waarop hij dat in beeld brengt, komt de raad enige ruimte toe. [appellant] betoogt ten onrechte dat het Akoestisch onderzoek stemgeluid terrassen met zich brengt dat de daarin aanbevolen afstand moet worden aangehouden. In het Akoestisch onderzoek stemgeluid terrassen staat immers dat indien de afstand van de woningen tot het terras kleiner is dan de aanbevolen afstand, een gedetailleerd onderzoek dient plaats te vinden. Ook de "Factsheet horeca" van het voormalige Ministerie van VROM geeft criteria voor wanneer het is aangewezen om een akoestisch onderzoek uit te voeren. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat is voldaan aan de eisen van het Akoestisch onderzoek stemgeluid terrassen en voldoende rekening is gehouden met de "Factsheet horeca" van het voormalige Ministerie van VROM door het akoestisch rapport op te stellen waarin de geluidgevolgen van de horecagelegenheid op de woning van [appellant] zijn onderzocht. De Afdeling overweegt dat de raad in het kader van het onderzoek naar de geluidgevolgen van de horecagelegenheid in redelijkheid kon aansluiten bij de normen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer waarbij ook geluid van activiteiten die worden uitgesloten van de beoordeling in het Activiteitenbesluit milieubeheer, te weten stemgeluid, in het toetsingskader is betrokken.

De Afdeling gaat hierna in op het door de raad gekozen kader voor de beoordeling van de geluidgevolgen van de horecagelegenheid zoals die door dit plan mogelijk wordt gemaakt.

### **Invoergegevens**

6.3. [appellant] voert aan dat in het akoestisch rapport ten onrechte informatie ontbreekt over de exacte locaties

van de meetpunten en geluidbronnen, de weersomstandigheden tijdens en de duur van de verrichte metingen.

6.3.1. In het akoestisch rapport staat dat de eerste metingen plaatsvonden op maandag 3 april 2017 tussen 13.00 uur en 16.00 uur waarna de horecagelegenheid opening en de metingen niet verder konden worden afgerond. De tweede metingen vonden plaats op donderdag 13 april 2017 tussen 9.00 en 11.00 uur. Ook staat in het akoestisch rapport dat de externe geluidniveaumetingen zijn verricht op de volgende meetpunten:

- A: In de kinderkamer van [locatie 2] op de begane grond.
- B: In het kantoor van [locatie 2] op de begane grond.
- C: In slaapkamer 1 van [locatie 2] op de 1e verdieping.
- D: In slaapkamer 2 van [locatie 2] op de 1e verdieping.

Al deze meetpunten zijn gesitueerd aan de straatzijde waar het terras van [café] zich bevindt.

De interne immissieniveaumetingen zijn verricht op de volgende meetpunten:

- A: In de kinderkamer van [locatie 2] op de begane grond.
- B: In het kantoor van [locatie 2] op de begane grond.
- C: In de woonkamer van [locatie 2] op de begane grond.
- D: In slaapkamer 1 van [locatie 2] op de 1e verdieping.
- E: In slaapkamer 2 van [locatie 2] op de 1e verdieping.
- F: In slaapkamer 3 van [locatie 2] op de 1e verdieping.

Al deze meetpunten grenzen aan het cafégedeelte dan wel het zaaltje van [café].

Ook staat in het akoestisch rapport dat er twee externe geluidmetingen zijn uitgevoerd, namelijk:

- Geluidmetingen met een geluidbron voor het vaststellen van de overdracht tussen terras en de geluidgevoelige ruimtes in de betreffende aanpandige woning.
- Geluidmetingen met een geluidbron ter vaststelling van de specifieke geluidwering van de gevel van de woning (overeenkomstig NEN 5077).

6.3.2. In het akoestisch rapport staat wat de locaties van de meetpunten en de geluidbronnen zijn en wanneer de metingen zijn verricht. De weersomstandigheden tijdens de verrichte metingen zijn niet genoemd in het akoestisch rapport, maar de raad heeft ter zitting onbestreden gesteld dat de weersomstandigheden in dit geval niet relevant zijn omdat de horecagelegenheid en de woning van [appellant] aan elkaar grenzen. De duur van de individuele metingen is evenmin genoemd in het akoestisch rapport. Hierover heeft de raad ter zitting echter onbestreden gesteld dat lang genoeg is gemeten om tot een vaste waarde te komen. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het akoestisch rapport in zoverre gebreken bevat.

Het betoog faalt.

#### **Onjuiste manier van meten**

6.4. [appellant] voert aan dat het akoestisch rapport onvolledig is, omdat niet is onderzocht wat de verwachte geluidbelasting is op de achtergevel en noordelijke zijgevel van zijn woning. [appellant] voert verder aan dat ten onrechte geen continumetingen zijn verricht waardoor het aantal en de omvang van de piekgeluiden niet kan worden vastgesteld. Ook betoogt hij dat de metingen ten onrechte zijn verricht met gesloten binnendeuren. Verder voert [ap-

pellant] aan dat ten onrechte geen metingen zijn verricht die betrekking hebben op contactgeluiden.

6.4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het terras akoestisch maatgevend is. Om die reden is de voorgevel van de woning beschouwd. De achtergevel en noordelijke zijgevel van de woning liggen verder van het terras en zijn daarom niet maatgevend en om die reden niet beschouwd in het akoestisch rapport. Ook licht de raad toe dat de geluidmetingen zijn uitgevoerd overeenkomstig de daarop van toepassing zijnde regels uit de NEN 5077. Met betrekking tot geluidmetingen in gebouwen is in de NEN 5077 aangegeven dat tijdens de metingen alle deuren en ramen gesloten moeten zijn. De raad stelt zich onder verwijzing naar het rapport “[locatie 1]a en 30 te Reuver, Geluidisolatiemetingen” van augustus 2011 opgesteld door DHV B.V. (hierna: rapport van DHV) op het standpunt dat aan de norm voor contactgeluid wordt voldaan.

6.4.2. In NEN 5077+C3:2012 staat dat ten aanzien van de omstandigheden bij geluidniveau-metingen binnen een gebouw voorwaarden worden gesteld ten aanzien van de meetruimten. De ruimten waarin geluidniveaus worden gemeten, alsmede de ruimten waar ten behoeve van een meting een geluidbron wordt geplaatst, moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

- a) alle ramen en deuren moeten zijn gesloten tijdens de metingen.

6.4.3. In het akoestisch rapport zijn de maximale geluidniveaus berekend.

6.4.4. In het rapport van DHV wordt geconcludeerd dat er ruimschoots wordt voldaan aan de wettelijke eisen voor de contactgeluidisolatie volgens het Bouwbesluit 2003, ongeacht het type bijeenkomstfunctie.

6.4.5. Gelet op de toelichting van de raad zoals die is weergegeven onder 6.4.1, is de voorgevel van de woning van [appellant] terecht als maatgevend beschouwd. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de achtergevel en de noordelijke zijgevel van de woning ten onrechte niet in het akoestisch rapport zijn betrokken. Verder heeft de raad ter zitting onbestreden toegelicht dat aan de maximale geluidniveaus van het Activiteitenbesluit milieubeheer kan worden voldaan. Dit is echter niet berekend door middel van continumetingen, maar door de geluidisolatie van de woning van [appellant] te meten, waarna is gezien welke geluidniveaus mogen optreden in de horecagelegenheid om aan de normen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer te voldoen. De raad heeft ter zitting onbestreden gesteld dat de geluidniveaus die mogen optreden in de horecagelegenheid overeenkomen met de normale geluidniveaus die in een café voorkomen. Ook heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat overeenkomstig de NEN 5077+C3:2012 de metingen terecht met gesloten deuren hebben plaatsgevonden gelet op de onder 6.4.2 aangehaalde passage uit de NEN 5077+C3:2012. Verder stelt de raad zich terecht op het standpunt dat aan de norm voor contactgeluid wordt voldaan gelet op de conclusie uit het rapport van DHV. De Afdeling ziet om die reden geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in het kader van dit plan metingen had moeten laten verrichten die betrekking hebben op contactgeluiden.

Het betoog faalt.

## **Representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden**

6.5. [appellant] voert aan dat in het akoestisch rapport ten onrechte rekening is gehouden met de voorwaardelijke verplichtingen zoals neergelegd in artikel 3, lid 3.4.6, onder a en b, van de planregels. Hij voert tegen de voorwaardelijke verplichting zoals neergelegd in artikel 3, lid 3.4.6, onder a, van de planregels aan dat het te realiseren geluidscherm geen geluid reducerend effect heeft op de eerste verdieping van zijn woning waar de slaapkamers zich bevinden. Tegen de voorwaardelijke verplichting zoals neergelegd in artikel 3, lid 3.4.6, onder b, van de planregels voert [appellant] aan dat deze planregel niet is te handhaven. De planregel is namelijk niet effectief omdat de exploitant of het personeel moet optreden tegen geschreeuw. Ook voert [appellant] aan dat deze planregel slechts werking heeft als er al is geschreeuwd, waardoor die geen effect heeft op het te verwachten maximale geluidniveau. Verder voert [appellant] aan dat ten onrechte geen rekening is gehouden met aanmoedigings- en vreugdekreten vanwege het darten dat is toegestaan in de zaal achter het café.

6.5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de gehanteerde bronvermogens voor pratende, roepende en schreeuwende bezoekers gebruikelijk en overeenkomstig de zogenoemde VDI-richtlijn zijn.

6.5.2. In het akoestisch rapport zijn berekeningen uitgevoerd met een scherm van 1,5 m hoogte op de grens van het terras. Hierbij wordt opgemerkt dat deze maatregel op de begane grond een geluid reducerend effect heeft, maar op de verdieping niet. Ook is in het akoestisch rapport rekening gehouden met een organisatorische maatregel die bestaat uit goed beheer van het terras en het door middel van instructie van het personeel toezien op het gedrag van bezoekers om deze direct aan te spreken op eventueel luid schreeuwen. In het akoestisch rapport zijn de geluidgevolgen van de zaal achter het café gezien. Hierbij is uitgegaan van niet geluidbelastende activiteiten in de vorm van darten, kleinschalige recepties en vergaderingen waarbij achtergrondmuziek is toegestaan.

6.5.3. Ingevolge artikel 3, lid 3.4.6, onder a, van de planregels mag het terras alleen worden gebruikt als een geluidscherm wordt gerealiseerd en in stand gehouden. Om die reden is in het akoestisch rapport terecht gezien wat de geluidbelasting ter plaatse van de woning van [appellant] is indien dit geluidscherm wordt gerealiseerd en in stand gehouden. Voor zover [appellant] met zijn beroepsgrond bedoelt aan te voeren dat het plaatsen van een geluidscherm niet effectief is, overweegt de Afdeling dat het geluidscherm weliswaar geen geluidreducerend effect heeft op de eerste verdieping van de woning van [appellant], maar dit geluidscherm volgens het akoestisch rapport wel een geluid reducerend effect heeft ter plaatse van de begane grond van die woning, hetgeen door [appellant] niet is bestreden.

Ingevolge artikel 3, lid 3.4.6, onder b, van de planregels mag het terras alleen worden gebruikt indien het personeel van het horecabedrijf waarvan het terras onderdeel uitmaakt

door de exploitant is geïnstrueerd om luid schreeuwen van bezoekers te voorkomen en de exploitant of het personeel direct maatregelen treft in geval van luid schreeuwen. Anders dan [appellant] aanvoert is deze maatregel niet uitsluitend gericht om tegen luid schreeuwen op te treden, maar ook om het luid schreeuwen door bezoekers van het terras te voorkomen. Om die reden is de voorwaardelijke verplichting zoals opgenomen in artikel 3, lid 3.4.6, onder b, van de planregels naar het oordeel van de Afdeling terecht betrokken bij het berekenen van de geluidbelasting op de woning van [appellant]. Als niet aan artikel 3, lid 3.4.6, onder b, van de planregels wordt voldaan omdat de exploitant of het personeel niet aan hun verplichtingen voldoet, betreft dat een kwestie van handhaving die niet in deze procedure aan de orde kan komen.

In het akoestisch rapport moet worden uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, in samenhang gelezen met lid 3.4.5, onder b, van de planregels is ter plaatse van de zaal achter het café uitsluitend een bijeenkomst-ruimte bestaande uit een vergader-, dart- en kleinschalige receptieruimte met niet-geluidbelastende activiteiten toegestaan. Gelet op de aard van de in de zaal achter het café toegestane beperkte activiteiten heeft de raad ervan mogen uitgaan dat met deze planregeling in zoverre onaanvaardbare geluidoverlast kan worden voorkomen. Anders dan [appellant] stelt, valt niet in te zien dat deze planregeling niet handhaafbaar is.

Het betoog faalt.

## **Conclusie akoestisch rapport**

6.6. [appellant] voert aan dat zelfs als aan het Activiteitenbesluit milieubeheer kan worden voldaan, geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. In dit verband wijst [appellant] er op dat ingevolge de Algemene plaatselijke verordening gemeente Beesel 2011, vastgesteld door de raad bij besluit van 21 maart 2011 (hierna: APV), negen incidentele festiviteiten mogen worden gehouden en het college van burgemeester en wethouders een ongelimiteerd aantal collectieve festiviteiten mag aanwijzen waarbij de normen van het Activiteitenbesluit milieubeheer met 20 dB(A) worden opgerekt.

6.6.1. De raad licht toe dat in artikel 4.1.3. van de APV is vastgelegd dat het een inrichting is toegestaan maximaal negen incidentele festiviteiten per kalenderjaar te houden waarbij de waarden als bedoeld in de artikelen 2.17, 2.19 en 2.20 van het Activiteitenbesluit niet van toepassing zijn. Daarnaast kan het college collectieve festiviteiten aanwijzen op basis van artikel 4.1.2 van de APV. Dan gaat het om festiviteiten die niet aan één of een klein aantal inrichtingen zijn verbonden, maar de hele gemeente raken, bijvoorbeeld oudjaar, nieuwjaar, carnaval, Koningsnacht en kermis. Het college kan aan deze activiteiten voorwaarden verbinden ter voorkoming of beperking van geluidhinder. De raad heeft ter zitting toegelicht dat deze voorwaarden ook op verzoek kunnen worden vastgesteld en dat maatwerk kan worden geleverd. De raad heeft geen aanleiding gezien om

de incidentele en collectieve activiteiten in het plan te beperken.

6.6.2. In het akoestisch rapport staat dat met de vastgestelde maximaal toegestane geluidniveaus in het café en het zaaltje, het plaatsen van een (wind)scherf met een hoogte van 1,5 m op de grens van het terras en een organisatorische maatregel voor de avond- en nachtperiode aan de gehanteerde normstelling binnen de woning wordt voldaan en sprake is van een aanvaardbaar akoestisch woon- en leefklimaat.

6.6.3. Gelet op de overwegingen 6.2 tot en met 6.5.3 bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het akoestisch onderzoek zodanige gebreken of leemten in kennis vertoont dat de raad zich niet op de resultaten hieruit heeft kunnen baseren. Gelet op de conclusie in het akoestisch onderzoek heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de geluidgevolgen ter plaatse van de woning van [appellant] als gevolg van de naastgelegen horecagelegenheid aanvaardbaar zijn. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd over de negen incidentele festiviteiten per kalenderjaar en de collectieve festiviteiten, heeft de raad geen aanleiding hoeven zien om vanwege de daarvoor geldende regeling het akoestisch klimaat ter plaatse van de woning van [appellant] onaanvaardbaar te achten. Daarbij betreft de Afdeling dat dit een algemene regeling is die voor de hele gemeente geldt en ingevolge de artikelen 4.1.2, vijfde lid, en 4.1.3, zesde lid, van de APV voorwaarden kunnen worden verbonden aan deze incidentele en collectieve festiviteiten om geluidhinder te voorkomen of beperken. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de akoestische gevolgen van dit plan niet leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat ter plaatse van het perceel van [appellant].

Het betoog faalt.

Artikel 2 van het EVRM

7. Voorts betoogt [appellant] dat artikel 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) wordt geschonden vanwege de geluidhinder die hij ondervindt. Hij voert hiertoe aan dat alle deuren in de woning dicht moeten worden gehouden om de geluidoverlast zoveel mogelijk te beperken. Ook voert hij onder verwijzing naar verschillende rapporten aan dat geluidoverlast tot gezondheidsproblemen leidt als gevolg van het afnemen van de slaapkwaliteit.

7.1.1. Nu onder 6.6.3 is overwogen dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de akoestische gevolgen ter plaatse van de woning van [appellant] als gevolg van de horecagelegenheid aanvaardbaar zijn, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd met artikel 2 van het EVRM is vastgesteld.

Het betoog faalt.

***Voorwaardelijke verplichtingen en nadere regels met betrekking tot geluid***

8. [appellant] betoogt voorts dat in het plan voorwaardelijke verplichtingen hadden moeten worden opgenomen die ertoe strekken dat de gronden waarop dit plan

betrekking heeft slechts ten behoeve van horeca mogen worden gebruikt indien isolerende maatregelen worden getroffen en artikel 3, lid 3.4.6, onder b, van de planregels wordt aangepast in die zin dat al sprake is van luid schreeuwen van bezoekers van het terras indien het bronvermogen van het stemgeluid meer bedraagt dan 60 dB(A). Ook voert [appellant] aan dat aanvullende planregels hadden moeten worden opgenomen die ertoe strekken zijn woon- en leefklimaat te beschermen. In dit verband voert hij aan dat ten onrechte niet in de planregels is opgenomen dat de piekgeluiden op het terras maximaal 60 dB(A) mogen bedragen. Ook voert hij aan dat de openingstijden voor het terras en de horecagelegenheid in de planregels moeten worden vastgelegd. Verder dienen de uitgangspunten die in het Akoestisch onderzoek stemgeluid terrassen worden gehanteerd in het plan te worden vastgelegd, aldus [appellant].

8.1.1. Nu onder 6.6.3 is overwogen dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de akoestische gevolgen ter plaatse van de woning van [appellant] als gevolg van de horecagelegenheid aanvaardbaar zijn, heeft de raad er in redelijkheid van kunnen afzien om een voorwaardelijke verplichting in het plan op te nemen die ertoe strekt dat de gronden waarop dit plan betrekking heeft, slechts ten behoeve van horeca mogen worden gebruikt indien isolerende maatregelen worden getroffen. Om dezelfde reden heeft de raad in redelijkheid kunnen afzien van het opnemen van aanvullende planregels.

Het betoog faalt.

(...)

***Conclusie woon- en leefklimaat***

9.2. Gelet op hetgeen is overwogen onder 6.6.3 en 9.1 heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de gevolgen van dit plan niet leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat ter plaatse van het perceel van [appellant].

(...)

**Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verklaart het beroep ongegrond.

**BIJLAGE**

(...)

3.4.6 Voorwaardelijke verplichtingen gebruik terras Het gebruik van de gronden ter plaatse van de aanduiding 'terras' als (horeca)terras is uitsluitend toegestaan indien:

- a. op de gehele erfgrens vóór de voorgevellijn tussen het perceel [locatie 1] en het perceel [locatie 2] een geluidwerend terrasscherf van minimaal 1,5 meter hoog is opgericht en dit scherm in stand wordt gehouden;
- b. het personeel van het horecabedrijf waarvan het terras onderdeel uitmaakt door de exploitant is geïnstrueerd om luid schreeuwen van bezoekers te voorkomen en de

exploitant en/of het personeel direct maatregelen treft in geval van luid schreeuwen, bestaande uit het aanspreken van de bezoekers en bij herhaling (na de eerste keer waarschuwen) het direct verwijderen van de bezoekers van het terras. Er is sprake van luid schreeuwen indien het bronvermogen van het stemgeluid meer bedraagt dan 95 dB(A).

(...)

## Naschrift

1. De Frans-Duitse beeldhouwer, schilder en dichter Jean Arp schreef dat stilte binnenkort een legende zal worden omdat steeds maar weer machines en apparaten worden uitgevonden die geluid doen toenemen. Het dossier dat aan onderhavige uitspraak ten grondslag ligt (met betrekking tot de planologische regeling van een café met terras in Reuver) heeft een lange voorgeschiedenis en kan ook bijna een juridische saga worden genoemd. De geluidsoverlast in kwestie wordt echter niet veroorzaakt door machines, maar door stemgeluid. Maar liefst twee keer heeft de Afdeling al uitspraak gedaan in deze zaak. Onder nr. 2 wordt eerst de procesgeschiedenis van dit dossier uit de doeken gedaan. Daarna wordt onder nr. 3 tot en met 7 ingegaan op de twee aspecten die deze uitspraak een annotatie waard maken: ten eerste het oordeel van de Afdeling over de vraag hoe om te gaan met stemgeluid van een terras in een bestemmingsplanprocedure en het daarbij geldende criterium van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Daarnaast wordt de vraag behandeld of in de planregels een voorwaardelijke verplichting kan worden opgenomen die er toe strekt dat het personeel van een café moet voorkomen dat de gasten van dat café te hard schreeuwen.

2. De horecagelegenheid in kwestie is door de raad van de gemeente Beesel meegenomen in een in 2014 vastgesteld bestemmingsplan. Dit bestemmingsplan was aan de orde in de (tussen)uitspraak ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3888. Appellant had in dit geding aannemelijk gemaakt dat hij aanzienlijke geluidsoverlast ondervindt van het horeca-etablisement en het terras dat aanpandig aan zijn woning ligt (hij kon het stemgeluid en de muziek door de muur in zijn woning horen). De gemeente kon niet volstaan met de constatering dat sprake is van een bestaande legale situatie. De raad had de door appellant ondervonden geluidhinder moeten beoordelen en vervolgens moeten onderzoeken of deze situatie uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is. Indien dit niet het geval is, had de raad moeten bezien of maatregelen kunnen worden getroffen om de geluidsoverlast ter plaatse van de woning van appellant te beperken. Daarbij geldt dat de omstandigheid dat de horecagelegenheid en het terras legaal aanwezig zijn, niet betekent dat wordt voldaan aan de in het Activiteitenbesluit milieubeheer (verder: Activiteitenbesluit) opgenomen maximale geluidniveaus. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak van 16 december 2015 de raad opdracht gegeven deze gebreken te repareren. Deze 'reparatie' was aan de orde in de uitspraak van 16 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3070, JM 2017/21, m.nt. F. Arents.

De raad heeft in deze procedure onder andere controlemetingen overgelegd als onderbouwing van het standpunt dat de akoestische gevolgen ruimtelijk aanvaardbaar zijn. De Afdeling overweegt hierover dat deze controlemetingen zijn opgesteld om te bepalen of de geluidnormen, zoals die zijn neergelegd in het Activiteitenbesluit, worden overtreden. Bij het bepalen van de geluidniveaus als bedoeld in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit blijft stemgeluid echter buiten beschouwing. Dat bij de controlemetingen is gebleken dat aan de geluidnormen uit het Activiteitenbesluit wordt voldaan, zegt op zichzelf niets over de geluidsoverlast als gevolg van stemgeluid ter plaats van de woning van appellant. De raad heeft dus niet inzichtelijk gemaakt waarom de geluidgevolgen van de horecavoorziening en het terras op de woning van appellant aanvaardbaar zijn. Naar aanleiding van de vernietiging door de Afdeling heeft de raad op 25 september 2017 het bestemmingsplan "locatie 1, Reuver" vastgesteld. De toetsing van dit bestemmingsplan is in de litigieuze uitspraak van 13 juni 2018 aan de orde.

3. In genoemde Afdelingsuitspraak in deze zaak van 16 november 2016 is overwogen dat in een bestemmingsplanprocedure niet kan worden volstaan met de enkele stelling dat wordt voldaan aan de geluidsnormen uit het Activiteitenbesluit. In artikel 2.18, lid 1, onder a Activiteitenbesluit is immers vastgelegd dat bij het bepalen van geluidsniveaus van inrichtingen die onder het toepassingsbereik van paragraaf 2.8 Activiteitenbesluit (geluidhinder) vallen het stemgeluid buiten beschouwing blijft van personen op een onverwarmd en onoverdekt terrein, dat onderdeel is van de inrichting, tenzij dit terrein kan worden aangemerkt als een binnenterrein. In de nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit (*Stb.* 2007, 415, p. 205) is de wetgever nader ingegaan op de beweegredenen om in het milieuspoor stemgeluid in bepaalde situaties uit te sluiten. Het betrekken van stemgeluid van bezoekers in de beoordeling van de geluidsnormen is problematisch. Geluid afkomstig van terrassen wordt niet of nauwelijks afgeschermd en kan direct omliggende gevels belasten. Rigide toepassing van de geluidsnormen zou het in veel gevallen onmogelijk maken een terras in gebruik te hebben. De uitsluiting van stemgeluid afkomstig van een buitenterrein geldt feitelijk alleen voor situaties waarbij het buitenterrein aan de straat of een andere openbare ruimte is gelegen. In deze gevallen mag worden aangenomen dat het van het terras afkomstige geluid opgaat in het omgevingsgeluid. Indien een buitenterrein echter omsloten is door bebouwing zal het omgevingsgeluid doorgaans veel lager zijn. Stemgeluid van het terras zal dan eerder leiden tot overlast.

Uit de litigieuze Afdelingsuitspraak van 13 juni 2018 volgt dat de raad aanleiding heeft gezien om de akoestische gevolgen van de horecagelegenheid ter plaatse van het object van appellant te laten onderzoeken. Voor de beoordeling van het akoestisch klimaat is aangesloten bij de geluidsnormen die zijn vastgelegd in artikel 2.17 Activiteitenbesluit. Belangrijk is dat daarbij, in afwijking van wat artikel 2.18, lid 1, onder a Activiteitenbesluit bepaalt, tevens het menselijk stemgeluid is bezien (naast uiteraard het muziekgeluid). Met name het geluid vanaf het terras is volgens het akoes-

tische rapport relevant. In r.o. 6.2.6 gaat de Afdeling in op het verschil in toetsing tussen het milieuspoor (in het kader van bijvoorbeeld de handhaving van het Activiteitenbesluit) en het planologische spoor (bij het vaststellen van een bestemmingsplan). In het kader van de ruimtelijke ordening gelden geen specifieke in wetgeving neergelegde normen op grond waarvan de geluidsgevolgen moeten worden beoordeeld. Wel geldt uiteraard het algemene criterium dat is vastgelegd in artikel 3.1, lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro): 'de goede ruimtelijke ordening'. De raad moet bij het vaststellen van het plan in het kader van een goede ruimtelijke ordening bepalen of de geluidsgevolgen van de in het plan voorziene ontwikkeling aanvaardbaar zijn. Bij de wijze waarop hij dat in beeld brengt, komt de gemeenteraad enige ruimte toe.

In elk geval mag de raad in een planologische procedure niet volstaan met de conclusie dat wordt voldaan aan de normen uit het Activiteitenbesluit of de omgevingsvergunning voor milieuovertredingen. De raad moet motiveren dat sprake zal zijn van een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat'. De reden hiervan is dat de in artikel 2.18 Activiteitenbesluit uitgesloten zaken als bijvoorbeeld het stemgeluid (dan wel het geluid van vertrekkende of aankomende bezoekers of dichtslaande autoportieren, die in het Activiteitenbesluit eveneens worden uitgesloten) wel in een ander kader getoetst moeten worden. Een beoordeling van de aanvaardbaarheid van een activiteit waar dergelijke vormen van geluid te verwachten zijn, zal daarom in het bijzonder moeten plaatsvinden in het kader van de ruimtelijke ordening. Dit overweegt de Afdeling bijvoorbeeld in de uitspraak van 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2942, r.o. 47.2, *JM* 2014/107, m.nt. J.M.I.J. Zijlmans, *M en R* 2014/143, m.nt. M.A.A. Soppe, M.M. Kaajan, *JBO* 2014/165 en 166, m.nt. D. van der Meijden, *ABRvS* 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9920, *JM* 2013/40, m.nt. F. Arents en recentelijk nogmaals in *ABRvS* 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2443, r.o. 5.4. Voor het beoordelen of sprake is van een goed woon- en leefklimaat dient dan ook voldoende inzicht te bestaan in de vanwege de ontwikkeling aan de orde zijnde geluidniveaus, zowel wat de geluidbronnen betreft waarop het Activiteitenbesluit betrekking heeft als andere geluidbronnen. In de uitspraken *ABRvS* 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9920, *JM* 2013/40, m.nt. F. Arents en *ABRvS* 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:860 wordt overwogen dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening bij het beoordelen van het woon- en leefklimaat betekenis toekomt aan alle relevante geluidbronnen. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan dient derhalve mogelijke geluidhinder bij omwonenden, en dus ook hinder van stemgeluid, in de vereiste belangenafweging te worden betrokken. Voor meer informatie over deze problematiek wordt verwezen naar het redactionele artikel van C.W.M. van Alphen, 'Horeca en geluid: geluidshinder en/of geluidsoverlast?', *Gst.* 2014/113. De opgenomen uitspraak van 13 juni 2018 is ook interessant omdat hieruit blijkt op welke manier de gemeente heeft aangetoond dat een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat' aan de orde is. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling

terecht op het standpunt gesteld dat is voldaan aan de eisen van het Akoestisch onderzoek stemgeluid terrassen en voldoende rekening is gehouden met de "Factsheet horeca" van het voormalige Ministerie van VROM. De raad kon in het kader van het onderzoek naar de geluidsgevolgen van de horecagelegenheid in redelijkheid aansluiten bij de normen uit het Activiteitenbesluit waarbij echter ook geluid van activiteiten die worden uitgesloten in het Activiteitenbesluit (bijvoorbeeld stemgeluid) in het toetsingskader is betrokken. In de r.o. 6.3.1 tot en met 6.4.5 wordt specifiek ingegaan op de technische eisen die aan de metingen en de akoestische rapportage zijn gesteld, waar in dit verband kortheidshalve naar wordt verwezen.

4. De meest opvallende overwegingen uit de uitspraak van 13 juni 2018 hebben betrekking op de voorwaardelijke verplichtingen die in de planregels zijn opgenomen en of deze juridisch door de beugel kunnen. Reden om eerst nog wat dieper in te gaan op het fenomeen van de voorwaardelijke verplichting in bestemmingsplannen. In de nota van toelichting bij het '(ontwerp)Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere AMvB's in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht' (*Stcrt.* 2013, 30053, 31 oktober 2013, p. 36 en 37) is het instrument van de voorwaardelijke verplichting van een definitie voorzien: dit zijn regels in een bestemmingsplan waarmee een planologisch gebruik slechts wordt toegelaten onder de voorwaarde dat bepaalde maatregelen of voorzieningen worden getroffen en in stand worden gehouden. De grondgebruiker wordt hierbij de mogelijkheid gegeven een bepaald gebruik (waaronder ook het bouwen en in stand laten van een bouwwerk kan vallen) te realiseren. Indien hij gebruik maakt van die mogelijkheid, dan kan dat slechts onder de gestelde voorwaarden (verwezen wordt ook naar een vergelijkbare definitie van De Gier in *AB* 2006/421). In de definitieve versie van voornoemde AMvB (*Stb.* 2014, 333, p. 64) is uiteindelijk afgezien van het in artikel 3.1.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opnemen van een artikellid aangaande voorwaardelijke verplichtingen omdat het werken hiermee inmiddels gemeengoed is geworden. Een dergelijke bepaling heeft geen toegevoegde waarde meer.

Een voorwaardelijke verplichting kan in het bestemmingsplan worden opgenomen om een goede ruimtelijke inpassing van een bepaald planologisch gebruik te kunnen garanderen. Het in een bestemmingsplan opnemen van een voorwaardelijke verplichting is alleen mogelijk in verband met een goede ruimtelijke ordening. De verplichting die wordt vastgesteld dient dus vanuit ruimtelijk oogpunt relevant te zijn (in de uitspraak *ABRvS* 30 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1740 is overigens uitgesproken dat een regeling ten aanzien van de openstelling van een terras ruimtelijk relevant is omdat een dergelijke regeling is opgesteld om ruimtelijke gevolgen als eventuele geluidsoverlast te beperken). De mogelijkheid tot het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen is dus niet onbegrensd. Voorwaardelijke verplichtingen zijn niet in strijd met het



systeem van toelatingsplanologie, waar geen gebodsbepalingen mogen worden gehanteerd, maar wordt gewerkt met verbodsbepalingen. Een bestemmingsplan kan een grondgebruiker immers niet verplichten om een toegekende bestemming daadwerkelijk te verwezenlijken (in de Omgevingswet zal er overigens sprake zijn van een accentverschuiving ten aanzien van het principe van toelatingsplanologie en zal het in beginsel toelaatbaar worden om gebodsbepalingen op te nemen in het omgevingsplan, zie hierover de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit, *Stb.* 2018, 290, p. 99 en 100 en F.A.G. Groothuijse e.a., 'Omgevingsplan: overgangsrecht, gebodsbepalingen en het verschuiven van onderzoeksplichten', *TBR* 2016/111). Illustratief in het kader van het leerstuk van toelatingsplanologie is de uitspraak ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1125, waar in een planvoorschrift was bepaald dat binnen het plangebied dient te worden voorzien in een waterberging met een bergingscapaciteit van ten minste 268,2 m<sup>3</sup>. Anders dan de gemeente dacht houdt voornoemde bepaling, gelet op de redactie ervan, geen voorwaardelijke verplichting in, maar wordt hiermee een *directe verplichting* opgelegd tot verwezenlijking van de aan de gronden gegeven bestemming. Een dergelijke gebodsbepaling is volgens de Afdeling in strijd met artikel 3.1, lid 1 Wro. Interessant is dat de Afdeling door zelf in de zaak te voorzien de voorwaardelijke verplichting als volgt herformuleert:

“het bebouwen van de gronden met deze bestemming is slechts toegestaan als is voorzien in de aanleg van een waterberging van ten minste 268,2 m<sup>3</sup>.”

Een gebod verdraagt zich niet met het aan de Wro ten grondslag liggende uitgangspunt dat een bestemmingsplan grondgebruikers niet kan verplichten tot het zonder meer uitvoeren van hetgeen in het bestemmingsplan is geregeld (het beginsel van toelatingsplanologie). Vergelijkbaar is ook de uitspraak ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2331.

Ook in de uitspraak ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2368 wordt meegegeven hoe een voorwaardelijke verplichting geformuleerd kan worden:

“niet valt in te zien dat de raad geen regel in het plan heeft kunnen opnemen inhoudende dat het gebruik van het perceel in overeenstemming met de bestemming alleen dan planologisch is toegestaan indien de groenstrook wordt aangelegd en in stand gehouden” (zie in dezelfde zin ook ABRvS 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2538 en ABRvS 20 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8875).

Als de raad realisatie van een voorziening noodzakelijk acht in het kader van een goede ruimtelijke ordening en het gemeentebestuur het niet zelf in zijn macht heeft de noodzakelijke maatregelen te treffen, is het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in de planregels vereist (zie ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2423 en ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2629). Een privaatrechte-

lijke overeenkomst tussen de gemeente en de eigenaar van gronden waarop een voorziening moet worden gerealiseerd biedt onvoldoende zekerheid dat de benodigde voorziening ook daadwerkelijk zal worden getroffen (zie ABRvS 3 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3260, *TBR* 2014/187, m.nt. A.G.A. Nijmeijer). Derden kunnen zich namelijk op het nakomen van deze overeenkomst niet beroepen. Uit de uitspraak ABRvS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3308 volgt dat als de gemeente eigenaar is van de gronden waarop de ontwikkeling wordt voorzien de gemeente het in zijn macht heeft om de benodigde maatregelen te nemen. De realisatie van de maatregelen is dan dus voldoende gewaarborgd in het publiekrechtelijke spoor. In dat geval kan de raad afzien van het opnemen van een voorwaardelijke verplichting. Dit kan ook aan de orde zijn als er nog vergunningen noodzakelijk zijn waaraan het bevoegd gezag nadere voorschriften kan verbinden (ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2506). Voor meer informatie over het leerstuk van de voorwaardelijke verplichtingen wordt verwezen naar het redactionele artikel van M.H.W. Bodelier, 'Voorwaardelijke verplichtingen: een verkenning van de stand van zaken', *Gst.* 2013/84.

In de komende Omgevingswet blijft de mogelijkheid bestaan om in het omgevingsplan te werken met voorwaardelijke verplichtingen, al wordt dit begrip net als in het huidige recht niet expliciet in de wettekst opgenomen. Daarnaast zal het ook mogelijk worden om gebodsbepalingen c.q. onvoorwaardelijke verplichtingen op te nemen in een omgevingsplan (zie hierover: memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, 3, p. 32 en 457, de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 143 en 152, *Kamerstukken I* 2016/17, 33118, H, p. 23 alsmede de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit, *Stb.* 2018, 290, p. 99 en 100).

5. Terug naar de onderhavige Afdelingsuitspraak ten aanzien van het café in Reuver: twee voorwaardelijke verplichtingen zijn hier aan de orde. In r.o. 6.5 is een voorwaardelijke verplichting in het geding inzake de oprichting van een geluidsscherm van minimaal 1,5 meter hoog dat moet worden gerealiseerd en in stand gehouden. Dat een dergelijke verplichting tot de mogelijkheden behoort is al vaker aan de orde gekomen in de jurisprudentie (zie bijvoorbeeld ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1929). Vooral de tweede voorwaardelijke verplichting is in dit verband interessant. Deze is opgenomen in de bijlage bij de uitspraak en luidt als volgt:

“het gebruik van de gronden ter plaatse van de aanduiding 'terras' als horecaterras is uitsluitend toegestaan indien: (...) het personeel van het horecabedrijf waarvan het terras onderdeel uitmaakt door de exploitant is geïnstrueerd om luid schreeuwen van bezoekers te voorkomen en de exploitant en/of het personeel direct maatregelen treft in geval van luid schreeuwen, bestaande uit het aanspreken van de bezoekers en bij herhaling (na de eerste keer waarschuwen) het direct verwijderen van de

bezoekers van het terras. Er is sprake van luid schreeuwen indien het bronvermogen van het stemgeluid meer bedraagt dan 95 dB(A).”

De Afdeling is in r.o. 6.5.3 van oordeel dat deze maatregel niet uitsluitend is gericht om tegen luid schreeuwen op te treden, maar ook om dit te voorkomen. Om die reden is de voorwaardelijke verplichting zoals opgenomen in de planregels naar het oordeel van de Afdeling terecht betrokken bij het berekenen van de geluidbelasting op de woning van appellant. Als niet aan de voorwaardelijke verplichting wordt voldaan, omdat de exploitant of het personeel niet aan hun verplichtingen voldoen, betreft dat een kwestie van handhaving die niet in deze procedure aan de orde kan komen. Met deze planregeling kan onaanvaardbare geluidhinder worden voorkomen.

6. Met deze voorwaardelijke verplichting wordt een gedragsregel opgenomen ten aanzien van de exploitant en het personeel van de horeca-inrichting alsmede de bezoekers van het terras. In eerdere jurisprudentie was de Afdeling nog kritisch over dergelijke regels die zien op het gedrag van personen in of nabij het plangebied. De Afdeling oordeelde in de uitspraak van 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1231 dat uitgangspunten als het in de nachtperiode voeren van stillere gesprekken op een camping en het niet op het terras afspele van muziek niet in de planregels moeten worden opgenomen (zoals appellanten betogen) omdat het bestemmingsplan niet het geëigende instrument is om dergelijke gedetailleerde uitgangspunten vast te leggen. Ook in de uitspraak ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:496 werd nog geoordeeld dat het opnemen van regels in het bestemmingsplan omtrent onwenselijk gedrag van fietsers geen direct verband houdt met de ruimtelijke inpassing van een fietspad of de ruimtelijke gevolgen daarvan. Hoezeer de Afdeling begrijpt dat bedoeld gedrag onwenselijk is, kan dit aspect in het kader van een ruimtelijke procedure niet aan de orde komen. In de uitspraak ABRvS 4 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX0309, TBR 2012/149, m.nt. H.J. de Vries werd door appellanten (die naast een op te richten hotel woonden) aangevoerd dat er aan het bestemmingsplan regels omtrent het gebruik van de tuin bij het hotel moesten worden verbonden. De raad betoogde dat het opnemen van planregels inzake het gebruik van de tuin om hinder en overlast te voorkomen niet mogelijk is, nu dit niet ruimtelijk relevant is. De Afdeling vond dat appellanten niet aannemelijk hebben gemaakt dat het voorziene gebruik als hotelkamers onaanvaardbare hinder en overlast met zich brengt. Gelet hierop heeft de raad van het opnemen van regels omtrent het gebruik van het tuingedeelte mogen afzien, nog daargelaten of deze ruimtelijk relevant zijn. In 2012 (ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7319) oordeelde de Afdeling ook dat het inzetten van verkeersregelaars bij een evenementenaccommodatie geen ruimtelijk relevant aspect is in een bestemmingsplanprocedure. Een kentering bij de Afdeling was al te waarnemen in de uitspraak ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2904, M en R 2017/144, m.nt. J.J.H. van Kempen, AB 2018/31, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk, JM 2017/141, m.nt. F. Arents. Deze uitspraak had

betrekking op de verlening van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van een binnenstedelijk watersportgebied in Rotterdam. De Afdeling acht het aannemelijk dat de exploitant van het project roepende en schreeuwende mensen op het buitenterras en in het water in voldoende mate kan corrigeren om overschrijding van de geluidswaarden uit het Activiteitenbesluit te voorkomen. In onderhavige uitspraak van 13 juni 2018 acht de Afdeling gedragsregels in het bestemmingsplan ook ruimtelijk relevant om een ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ te waarborgen.

7. De Afdeling stelt ten aanzien van de vraag of deze planregel in de praktijk zal zijn te handhaven slechts dat niet valt in te zien dat deze planregeling niet handhaafbaar is. Verder wordt er niet ingegaan op de handhaafbaarheid van de desbetreffende voorwaardelijke verplichting. Nijmeijer stelt in zijn naschrift bij deze uitspraak (TBR 2018/107) terecht vraagt tekenen bij hoe moet worden aangetoond dat voldoende instructie is gegeven aan het personeel van de horecagelegenheid. Ook geeft Nijmeijer aan dat het moeilijk zal worden om hard te maken wie op een vol terras luider dan 95 dB(A) heeft geschreeuwd. Bovendien zal het een opgave worden om te staven dat een schreeuwer eerst is gewaarschuwd door het personeel (zoals wordt vereist in de desbetreffende voorwaardelijke verplichting). Immers, bezoekers van het terras kunnen pas van het terras worden verwijderd na eerst een waarschuwing.

In andere uitspraken gaat de Afdeling doorgaans dieper in op de handhaafbaarheid van verplichtingen die zijn vastgelegd in de planregels. Zo kan bijvoorbeeld worden gewezen op de uitspraak ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3444. Hierin is aan de orde dat voor zover appellanten twijfelen aan de handhaafbaarheid van de in de planregels opgenomen geluidniveaus van evenementen en het aantal dagen waarop deze zijn toegestaan volgens de Afdeling de geluidniveaus en het aantal evenementendagen in de planregels voldoende zijn begrensd en zijn te handhaven. Ter zitting heeft de raad toegezegd spoedig te komen met een openbaar toegankelijke registratie van de aangevraagde evenementen, de bijbehorende categorie, klein, middelgroot of groot evenement, en het quotum dat daarvoor volgens de planregels aanwezig is. In de uitspraak ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1588, JM 2018/73, m.nt. F. Arents wordt een onderscheid gemaakt tussen de bestuursrechter die een bestemmingsplan op rechtmatigheid toetst en in dit kader slechts dient te oordelen over de handhaafbaarheid en niet over de feitelijke latere handhaving. Appellant maakte zich zorgen over de handhaving tijdens evenementen. Gelet op de verklaring van de raad over de monitoring van de geluidbelasting en de mogelijkheid het geluidvolume tijdens een evenement aan te passen bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de geluidbelasting niet controleerbaar of niet handhaafbaar is. Ook illustratief in dit kader is ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1929 waarin wordt uitgesproken dat de wijze van handhaving een kwestie van uitvoering is die in een bestemmingsplanprocedure niet aan de orde kan komen. Dat neemt niet weg dat planregels wel handhaaf-

baar dienen te zijn. Geen aanleiding wordt gezien voor het oordeel dat de planregeling in kwestie niet handhaafbaar is. Zo kan het gemeentebestuur controleren of de maxima die zijn gesteld aan het aantal leerlingen dat gelijktijdig buiten mag spelen worden nageleefd door op het schoolplein te tellen hoeveel leerlingen op dat moment buiten spelen. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding dat in de planregels opgenomen had moeten worden dat per schoolklas maximaal 28 leerlingen gelijktijdig buiten mogen spelen. Op 15 augustus 2018 spreekt de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2018:2728) ook specifiek ten aanzien van voorwaardelijke verplichtingen uit dat dergelijke regels voldoende duidelijk en handhaafbaar moeten zijn. Een voorwaardelijke verplichting met bewoordingen als “van voldoende hoogte” en “over voldoende breedte” biedt geen duidelijkheid over de omvang van de beplanting die ter plaatse moet worden aangelegd en in stand gehouden nu het plan niet voorziet in concrete normen waaraan moet worden voldaan (zie ook ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2126). In de uitspraak ABRvS 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1290, AB 2014/97, m.nt. F.A. Groothuijse was de Afdeling zelfs van oordeel dat in een bestemmingsplan een voorwaardelijke verplichting dient te worden opgenomen om evidente handhavingsrisico's te voorkomen. In de opgenomen uitspraak is echter niet ingegaan op de vraag hoe de horeca-exploitant kan aantonen dat hij zijn personeel heeft geïnstrueerd om luid schreeuwen van bezoekers te voorkomen, hoe het personeel zal vaststellen en registreren welke bezoeker van het terras heeft geschreeuwd, op welk tijdstip hij hierover is gewaarschuwd en of dit voorgaande in de planregels is vastgelegd in voldoende concrete normen. Voor de gemeente ging in deze casus het gezegde ‘drie maal is scheepsrecht’ op. De vraag kan echter worden gesteld of de Afdeling niet strenger had moeten zijn ten aanzien van de handhaafbaarheid van de desbetreffende voorwaardelijke verplichting en deze verplichting had moeten aanscherpen zodat deze planregel voor wat betreft de handhaafbaarheid zo (rechts)zeker zal zijn als twee maal twee vier is.

Y. Schönfeld

## Gst. 2019/8

Centrale Raad van Beroep 3 juli 2018, nr. 17-1730 PW (Mrs. J.L. Boxum, M. Hillen en M. Schoneveld) m.nt. H. van Deutekom<sup>1</sup>

(Art. 36 Participatiewet)

JWWB 2018/199  
ECLI:NL:CRVB:2018:2008

<sup>1</sup> Henk van Deutekom is zelfstandig adviseur in het Sociaal Domein en vaste annotator van Rechtspraak Sociale Verzekering.

### **Participatiewet. Weigering individuele inkomensvoetstuk. Criterium uitzicht op inkomensverbetering. Individuele beoordeling. Geen redelijke beleidsbepaling. (Terneuzen)**

*Het college hanteert bij de beoordeling van het criterium “geen uitzicht op inkomensverbetering” beleid. Hoewel in zijn algemeenheid ervan kan worden uitgegaan dat bijstandsgerechtigden die een traject naar werk en/of scholing volgen uitzicht hebben op inkomensverbetering, dient ook in die gevallen een beoordeling plaats te vinden van de individuele omstandigheden van die betrokkene. Nu uit het beleid van het college niet volgt dat een dergelijke individuele beoordeling van het uitzicht op inkomensverbetering bij degenen die zo'n traject volgen volledig wordt gemaakt, gaat dit beleid in zoverre een redelijke beleidsbepaling te buiten.*

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 20 januari 2017, 16/4643 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[appellante] te [woonplaats] (appellante)

het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen (college)

### **Procesverloop**

Namens appellante heeft mr. H. Klein Hesselink, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 9 april 2018. Voor appellante is mr. Klein Hesselink verschenen. Het college heeft zich, met bericht, niet laten vertegenwoordigen.

### **Overwegingen**

1. De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.

1.1. Appellante ontvangt sinds 3 oktober 2012 bijstand naar de norm voor een alleenstaande, laatstelijk ingevolge de Participatiewet (PW).

1.2. Uit een plan van aanpak van 1 november 2015 volgt dat onder meer bemiddeling en jobhunting door het werkservicepunt wordt ingezet als instrument om de re-integratie van appellante op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen.

1.3. Op 4 december 2015 heeft appellante een individuele inkomensvoetstuk aangevraagd. Bij besluit van 21 januari 2016, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 31 mei 2016 (bestreden besluit), heeft het college de aanvraag afgewezen op de grond dat appellante zicht heeft op inkomensverbetering vanwege het deelnemen aan een traject gericht op arbeidstoeleiding.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard.

3. In hoger beroep heeft appellante zich op de hierna te bespreken gronden tegen de aangevallen uitspraak gekeerd.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.