

**LJN: AE7802, Raad van State , 200005284/1**

Datum uitspraak: 18-09-2002  
Datum publicatie: 18-09-2002  
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig  
Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig

---

## Uitspraak

200005284/1.  
Datum uitspraak: 18 september 2002

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting "Stichting Wijkcentrum Staatslieden- en Hugo de Grootbuurt" en de vereniging "Vereniging Vrienden van het Westerpark", beide gevestigd te Amsterdam,  
appellanten,

en

gedeputeerde staten van Noord-Holland,  
verweerders.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 25 januari 2000 heeft de stadsdeelraad Westerpark van de gemeente Amsterdam, op voorstel van het dagelijks bestuur van 11 januari 2000 vastgesteld het bestemmingsplan "Westerpark ABC". Het besluit van de stadsdeelraad en het voorstel van het dagelijks bestuur zijn aan deze uitspraak gehecht.

Verweerders hebben bij hun besluit van 14 augustus 2000, kenmerk nr. 2000-5302, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan. Het besluit van verweerders is aangehecht.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 13 november 2000, bij de Raad van State ingekomen op 14 november 2000, beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Verweerders hebben geen verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 augustus 2001, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. D.M. de Feijter, advocaat te Amsterdam, en verweerders, vertegenwoordigd door mr. H.T. Ziengs, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts zijn de stadsdeelraad, vertegenwoordigd door mr. A. van Rossem, advocaat te Amsterdam, en de besloten vennootschap ?MAB B.V.?, vertegenwoordigd door mr. M.H.J. van Driel, advocaat te Amsterdam, daar gehoord.

De Afdeling heeft vanwege hetgeen ter zitting naar voren is gebracht aanleiding gezien partijen in de gelegenheid te stellen schriftelijk te reageren op het pleidooi van de stadsdeelraad. Zij heeft daarop de zitting geschorst en de behandeling van de zaak aangehouden. Door partijen zijn nadere stukken ingediend. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de behandeling van de zaak ter zitting voortgezet op 21 maart 2002, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. D.M. de Feijter, advocaat te Amsterdam, en verweerders, vertegenwoordigd door mr. H.T. Ziengs, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts zijn de stadsdeelraad, vertegenwoordigd door mr. E.A. Minderhoud, advocaat te Amsterdam, en de besloten vennootschap ?MAB B.V.?, vertegenwoordigd door mr. M.H.J. van Driel, advocaat te Amsterdam, daar gehoord.

### 2. Overwegingen

2.1. Op 3 april 2000 zijn in werking getreden de Wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1 juli 1999 (Stb. 302) en het Besluit tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 van 15 oktober 1999 (Stb. 447).

Uit artikel VI, tweede lid, van genoemde wet volgt dat dit geschil, nu het ontwerp van het plan ter inzage is gelegd v??r 3 april 2000, moet worden beoordeeld aan de hand van het v??r die datum geldende recht.

2.2. Met het plan wordt onder meer beoogd de ontwikkeling van het voormalige terrein van de Westergasfabriek en omgeving voor recreatieve en sociaal-culturele evenementen mogelijk te maken. Bij het bestreden besluit hebben verweerders het plan goedgekeurd.

2.3. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerders de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of de gemeenteraad de bij het plan aangewezen bestemmingen en gegeven voorschriften uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening in redelijkheid nodig heeft kunnen achten. Daarnaast hebben zij er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht. De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerders de aan hen toekomende beoordelingsmarges hebben overschreden, dan wel dat zij het recht anderszins onjuist hebben toegepast.

2.4. Appellanten hebben een aantal formele bezwaren aangevoerd. Zij stellen allereerst dat het vaststellingsbesluit van de stadsdeelraad ten onrechte door het Dagelijks bestuur is ondertekend. Er zou derhalve geen besluit als bedoeld in artikel 25 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 1:3, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht zijn.

Voorts stellen zij dat de plankaart, die ter inzage is gelegd en tevens aan verweerders ter goedkeuring is toegezonden, niet de door de stadsdeelraad vastgestelde plankaart is.

2.4.1. De Afdeling merkt met betrekking tot de stelling dat het niet juist is dat het Dagelijks bestuur van de stadsdeelraad het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan heeft ondertekend op, dat niet betwist is dat de stadsdeelraad zelf het besluit tot vaststelling van het plan heeft genomen, welk besluit door de voorzitter en secretaris is ondertekend. De Afdeling acht het mogelijk dat de, overigens geheel overbodige, vermelding van de woorden ?het Dagelijks bestuur?, misverstand kan oproepen, maar daarin kan evenwel geen grond worden gevonden voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 25 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Wat betreft de vastgestelde en ter goedkeuring toegezonden plankaart is niet komen vast te staan dat in strijd met de bepalingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dan wel anderszins in strijd met het recht is gehandeld.

2.5. Appellanten stellen voorts dat verweerders ten onrechte het plan hebben goedgekeurd. Zij voeren hiertoe aan dat voorafgaand aan de vaststelling van het plan ten onrechte geen beoordeling van de milieueffecten heeft plaatsgevonden dan wel een beoordeling ten grondslag heeft gelegen of een milieu-effectrapportage (hierna te noemen: m.e.r.) had moeten worden uitgevoerd. Zij wijzen daarbij onder meer op de bezoekersaantallen.

2.5.1. Verweerders hebben geen reden gezien het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en hebben het plan goedgekeurd.

Zij stellen zich in navolging van het advies van burgemeester en wethouders op het standpunt dat voorafgaand aan de vaststelling van het plan geen m.e.r. gemaakt behoefde te worden, dan wel een m.e.r.-beoordelingsprocedure gevolgd diende te worden.

2.5.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen, die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Daarbij worden een of meer besluiten van bestuursorganen terzake van die activiteiten aangewezen, bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, zoals gewijzigd op 7 mei 1999 en in werking getreden op 6 juli 1999 (hierna te noemen: Besluit m.e.r.) worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

In onderdeel C van de bijlage is in categorie 10.1 bepaald dat bij de vaststelling van een ruimtelijk plan dat als eerste voorziet in de aanleg van een recreatieve of toeristische voorziening, een m.e.r. dient te worden opgesteld in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een voorziening die 500.000 bezoekers per jaar of meer aantrekt.

2.5.3. Ingevolge artikel 3 van de planvoorschriften, onder het algemeen deel van de Beschrijving in hoofdlijnen,

ziet het plan op het realiseren en in stand houden van een groen, recreatief park op het voormalige Westergasfabriekscomplex. Daarbij spelen de aanwezige monumentale gebouwen op het fabriekscomplex een actieve rol doordat ze een invulling zullen krijgen met recreatieve en culturele bedrijvigheid en bestemmingen die aansluiten op het karakter van het park. Door deze wisselwerking ontstaat een levendig gebied dat interessant is in alle jaargetijden, zowel overdag als 's avonds, een gebied dat is gericht op diverse doelgroepen, jong en oud, man en vrouw en dat naast een sterke buurtfunctie tevens een regionale en zelfs nationale functie heeft.

De Afdeling is, gelet hierop, van oordeel dat de ontwikkeling van het voormalige terrein van de Westergasfabriek en omgeving tot recreatief en sociaal-cultureel evenemententerrein kan worden aangemerkt als de ontwikkeling van een recreatieve voorziening als bedoeld in het Besluit m.e.r.

Ten aanzien van het aantal te verwachten bezoekers per jaar overweegt de Afdeling dat bij de beoordeling van een m.e.r.-plicht die, zoals thans het geval, is gekoppeld aan het ruimtelijke plan moet worden uitgegaan van hetgeen in het kader van dat plan redelijkerwijs aan activiteiten mag worden verwacht. Hierbij dient voorop gesteld te worden dat het plan het aantal activiteiten niet reguleert.

Door appellanten is ten aanzien van het aantal bezoekers een prognose gemaakt. Uit deze prognose wordt aannemelijk dat het totaal aantal bezoekers aan het voormalig terrein van de Westergasfabriek en omgeving, waaronder het Zuiveringsgebouw, de Gashouder, de nieuwbouw op het Cit? des Arts en het Manifestatieterrein ruim boven de 500.000 per jaar zal komen.

De stadsdeelraad heeft de prognose ten aanzien van de bezoekersaantallen die appellanten hebben gemaakt, bevestigd noch bestreden. Bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van een m.e.r.-plicht is de stadsdeelraad uitgegaan van de door appellanten geprognosticeerde bezoekersaantallen. Wel bestrijdt hij dat de bezoekers aan het Cit? des Arts dienen te worden meegerekend, omdat hier geen publiektrekkende activiteiten zullen plaatsvinden. Volgens de stadsdeelraad is het Cit? des Arts dan ook geen recreatieve voorziening.

De Afdeling overweegt hieromtrent dat in het gebied waar het zogeheten Cit? des Arts dient te worden verwezenlijkt, mede gelet op de ingevolge artikel 4 van de planvoorschriften toegestane nieuwbouw voor culturele bedrijvigheid, in het plan omschreven als bedrijvigheid gericht op (de productie van) culturele voorstellingen, manifestaties, diensten en goederen inclusief de daartoe ondersteunende voorzieningen, ook op gronden met de aanduiding Cit? des Arts recreatieve voorzieningen kunnen worden gerealiseerd als bedoeld in het Besluit m.e.r.

Gelet op het voorgaande en nu niet aannemelijk is geworden dat de door appellanten aangevoerde bezoekersaantallen onjuist zijn, is de Afdeling van oordeel dat aannemelijk is dat het bezoekersaantal van 500.000 zal worden overschreden. Dit betekent dat voorafgaand aan de vaststelling van dit plan in beginsel een m.e.r. had moeten worden gemaakt.

2.5.4. Het standpunt van de stadsdeelraad dat niet het voorliggende plan maar het bestemmingsplan ? Overbrakerpolder? het eerste ruimtelijk plan is dat voorziet in de aanleg van een recreatieve voorziening ten aanzien van het plangebied, waardoor in dit geval naar zijn mening geen m.e.r. gemaakt behoefde te worden, deelt de Afdeling niet.

Blijkens de toelichting van het vorige plan worden met recreatieve voorzieningen voornamelijk openlucht recreatie, waaronder een kinderboerderij, volkstuinten, grasveldjes ten behoeve van een picknick, wandelroutes en de uitoefening van een aantal sporten bedoeld. Het park dient volgens de toelichting als compensatie voor het ontbreken van dergelijke voorzieningen in de omringende buurten. Bij het gebruik van de monumentale panden op het voormalige Westergasfabrieksterrein dient te worden aangesloten bij de groenfunctie van het gebied.

Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het bestemmingsplan ?Overbrakerpolder? recreatieve voorzieningen mogelijk maakt die van een heel andere aard zijn dan die met het in geding zijnde plan worden beoogd, zoals hierboven in 2.5.3. is overwogen.

2.5.5. Voorzover de stadsdeelraad heeft betoogd dat het structuurplan Amsterdam Open Stad 1996 (verder te noemen: het structuurplan) ten aanzien van het voormalige terrein van de Westergasfabriek en omgeving het eerste ruimtelijk plan is dat voorziet in de aanleg van een recreatieve voorziening, overweegt de Afdeling het volgende.

Uit de uitspraak van 10 maart 1998, no E01.96.0014 (BR 1998, blz. 929 en Gst 1999, 7110, 7) ? waar het een streekplan betrof ? volgt dat onder het eerste ruimtelijk plan dat in de aanleg voorziet, moet worden verstaan het eerste plan dat terzake een besluit bevat als bedoeld in artikel 4a, zevende lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Naar het oordeel van de Afdeling is deze jurisprudentie van overeenkomstige toepassing indien het een gemeentelijk structuurplan betreft. In dit geval dient dan tevens te worden beoordeeld of het van belang zijnde onderdeel van het gemeentelijk structuurplan is

aan te merken als een besluit als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

Voorop gesteld dient te worden dat een gemeentelijk structuurplan, evenzeer als een streekplan of regionaal structuurplan in beginsel een indicatief karakter draagt, omdat het met name elementen bevat die niet een finaal oordeel inhouden over concrete vormen van grondgebruik, maar die de doelstellingen, randvoorwaarden, prioriteiten en samenhangen van het beleid aangeven.

Met betrekking tot de vraag of ter zake van de ontwikkeling van het Westerpark, waarvan het terrein van de Westergasfabriek deel uit maakt, het structuurplan een besluit in de zin van artikel 9, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht bevat, dient te worden bezien of het plandeel dat daarop betrekking heeft, wat betreft drie te onderscheiden aspecten, een voldoende mate van concreetheit bezit. Ten eerste dient het plandeel concreet tot uitdrukking te brengen dat met het desbetreffende plandeel beoogd is een afgewogen, finale beslissing te nemen. Ten tweede dient de plaats of het gebied waarvoor deze beslissing geldt, voldoende concreet te zijn bepaald. Ten derde moet het beoogde project of de ruimtelijke ingreep voldoende concreet zijn aangegeven.

Het structuurplan luidt met betrekking tot het Westerpark als volgt: ?Het Westerpark en omgeving kan een functie vervullen voor stedelijke culturele voorzieningen, waarvoor in de binnenstad geen ruimte meer voorhanden is. Bij nadere invulling van het Westerpark zullen mogelijkheden worden geboden voor evenementen als grote kermis- of circusvoorstellingen. Voorts biedt het Westerpark goede mogelijkheden voor het accommoderen van voorzieningen voor (religieuze) evenementen voor allochtonen.?

De Afdeling is, gelet op het vorenstaande, van oordeel dat het structuurplan op dit punt onvoldoende concreet is om als een besluit te kunnen worden aangemerkt. De stadsdeelraad heeft derhalve ten onrechte gesteld dat het structuurplan ten aanzien van het Westerpark en omgeving het eerste ruimtelijk plan is dat voorziet in de aanleg van een recreatieve voorziening.

Met betrekking tot de stelling van de stadsdeelraad dat het streekplan Amsterdam-Noordzeekanaalgebied (verder te noemen: het streekplan) het eerste ruimtelijk plan is dat voor het betreffende gebied voorziet in de aanleg van een recreatieve voorziening, overweegt de Afdeling dat het streekplan, voorzover dat betrekking heeft op het grondgebied van Amsterdam, aansluit bij de tekst van het structuurplan.

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen heeft de stadsdeelraad derhalve ook ten aanzien van het streekplan ten onrechte gesteld dat dat het eerste ruimtelijk plan is dat voorziet in de aanleg van een recreatieve voorziening.

2.5.6. Gelet op al het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het in geding zijnde plan als eerste voorziet in de aanleg van een recreatieve voorziening die 500.000 bezoekers of meer per jaar aantrekt. Ten aanzien van dit plan had derhalve een m.e.r. dienen te worden uitgevoerd. Dit heeft niet plaatsgevonden.

2.5.7. De m.e.r.-plichtige activiteiten zullen worden uitgeoefend op de plandelen met de bestemming ?Recreatieve doeleinden?. Deze bestemming betreft het merendeel van de in het plan begrepen gronden. Daarnaast kent het plan ook de bestemmingen ?Kantoren?, ?Spoorwegdoeleinden? en ?Water?.

De bezwaren van appellanten zijn niet gericht tegen laatstgenoemde twee bestemmingen.

2.5.8. Met betrekking tot de bestemming ?Kantoren? hebben appellanten aangevoerd dat verweerders deze bestemming ten onrechte hebben goedgekeurd. Zij achten de opgenomen uitbreidingsmogelijkheid van het stadskantoor te groot. Zij vrezen dat nieuwbouw het karakter van het gebouw zal aantasten en dat afbreuk wordt gedaan aan de samenhang tussen het complex en het naastgelegen ?oude? park. Voorts menen zij dat de omschrijving van de bestemming ?Kantoren? te ruim is.

2.5.8.1. De stadsdeelraad heeft zich op het standpunt gesteld dat door het bestemmingsvlak te vergroten en het bebouwingspercentage te beperken de uitbreiding op een flexibele wijze kan worden gerealiseerd. Bij de vestiging van het stadsdeelskantoor zal worden gelet op de goede relatie met het Westerpark en het terrein van de gasfabriek.

2.5.8.2. Verweerders hebben geen reden gezien dit gedeelte van het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en hebben dit plandeel goedgekeurd. Zij hebben zich aangesloten bij het standpunt van de stadsdeelraad.

2.5.8.3. De Afdeling ziet niet in dat in redelijkheid de bestemming ?Kantoren? te ruim is en specifiek had moeten worden beperkt tot kantoorruimte voor maatschappelijke doeleinden.

Naar uit de plankaart blijkt is voor evenbedoelde bestemming een ruim bebouwingsvlak opgenomen. Ingevolge

artikel 5, derde lid, van de planvoorschriften in samenhang met de plankaart bedraagt het bebouwingspercentage echter niet meer dan 55. Gelet hierop acht de Afdeling het standpunt van verweerders dat het bestaande gebouw hierdoor op een flexibele wijze kan worden uitgebreid waarbij rekening kan worden gehouden met de omgeving niet onjuist. Zij ziet dan ook niet in dat door een eventuele uitbreiding aan het karakter van het gebouw zelf dan wel aan de samenhang met het park in ernstige mate afbreuk zal worden gedaan.

Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen appellanten op dit punt hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan op dit onderdeel strijdt met een goede ruimtelijke ordening.

2.5.9. Het vorenstaande in aanmerking genomen is de Afdeling van oordeel dat het plan voor zover het betreft de plandelen met de bestemming 'Recreatieve doeleinden' is vastgesteld in strijd met artikel 7.27, eerste lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 2, eerste lid, van het Besluit m.e.r. en Bijlage onderdeel C, categorie 10.1, van dat Besluit. Door het plan op deze onderdelen niettemin goed te keuren, hebben verweerders gehandeld in strijd met artikel 7.27, eerste lid, van de Wet Milieubeheer in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het beroep is in zoverre gegrond, zodat het bestreden besluit voor zover het betreft de plandelen met de bestemming 'Recreatieve doeleinden' dient te worden vernietigd. Hieruit volgt dat er rechte(n) te nemen besluit mogelijk is, zodat de Afdeling aanleiding ziet om goedkeuring te onthouden aan het plan op deze onderdelen. De overige bezwaren van appellanten behoeven derhalve geen bespreking meer.

2.5.10. De Afdeling stelt vast dat, zoals uit de stukken en het verhandelende ter zitting aannemelijk is geworden, dat het van maatschappelijk belang is dat de renovatie en aanpassing van een aantal in slechte staat verkerende monumentale gebouwen in het plangebied kan worden voortgezet. Gebleken is dat appellanten zich ook niet verzetten tegen renovatie en aanpassing van deze gebouwen als zodanig, noch tegen de bouw van een clubgebouw in het tennispark. Het betreft met name de geluidsoverlast en de vergroting van de parkeerdruk voor de buurtbewoners waartegen appellanten zich verzetten. Ten einde verval van deze monumentale gebouwen tegen te gaan, ziet de Afdeling reden om met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de hieronder aangegeven voorlopige voorziening te treffen, zodat de gelegenheid bestaat de procedure voor het verlenen van vergunningen voor deze werkzaamheden te doorlopen dan wel af te ronden.

2.6. Verweerders dienen op na te vermelden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 14 augustus 2000, kenmerk 2000-5302, waarbij goedkeuring is verleend aan het bestemmingsplan 'Westerpark ABC', zoals door de stadsdeelraad Westerpark vastgesteld op 25 januari 2000, voor wat betreft de plandelen met de bestemming 'Recreatieve doeleinden';

III. onthoudt goedkeuring aan de onder II genoemde planonderdelen;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit voorzover deze is vernietigd;

V. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

VI. treft de voorlopige voorziening dat een aantal plandelen met bestemming 'Recreatieve doeleinden', zoals nader aangegeven op een bij deze uitspraak behorende gewaarmerkte kaart, in afwijking van het hiervoor onder II tot en met IV bepaalde wordt goedgekeurd tot zes maanden na de datum van openbaarmaking van deze uitspraak;

VII. veroordeelt gedeputeerde staten van Noord-Holland in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van ? 983,12, waarvan ? 966,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de provincie Noord-Holland te worden betaald aan appellanten;

VIII. gelast dat de provincie Noord-Holland aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (? 204,20) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.C.K.W. Bartel, Voorzitter, en mr. J.J. Vis en mr. P.J.J. van Buuren, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.G.L. de Vette, ambtenaar van Staat.

w.g. Bartel w.g. De Vette  
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 september 2002

196-368.

---