

uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummers: SGR 18/6885 en SGR 18/6940

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 18 december 2019 in de zaken tussen

Vereniging Vrienden Sijtwendepark, te Voorburg,
(gemachtigden: A.P. van de Popering en D.M. Voortman-van de Ven Sauveur),
M.C. Viola, te Voorburg,
eiseressen

en

het college van burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg, verweerder
(gemachtigden: A. Bor en Y. van Sloten).

Eisers worden hierna ook aangeduid als 'de Vereniging' en 'Viola'.

Procesverloop

Op 30 januari 2018 heeft verweerder het Aanwijzingsbesluit hondenlosloopgebied Park Sijtwende (het primaire besluit) genomen.

Bij besluiten van 4 september 2019 (de bestreden besluiten) heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard.

Eisersen hebben tegen de bestreden besluiten beroep ingesteld. De Vereniging heeft de rechtbank verzocht de behandeling van het beroep aan te houden in verband met het mediationtraject dat partijen waren gestart en in verband daarmee uitstel te verlenen voor het indienen van de gronden van het beroep. Verweerder heeft met het aanhouden van het beroep ingestemd. Daarop heeft de rechtbank besloten het beroep van zowel de Vereniging als Viola aan te houden tot 1 maart 2019.

Op 19 februari 2019 heeft de Vereniging verzocht het beroep aan te houden tot 1 mei 2019 en tot die datum uitstel te verlenen voor het indienen van de gronden. De rechtbank heeft dit verzoek ingewilligd en uitstel verleend tot 1 mei 2019.

Bij brief van 20 april 2019 heeft De Vereniging de rechtbank meegedeeld dat het mediationtraject niet tot de gewenste uitkomst heeft geleid en de rechtbank gevraagd om een nadere aanhouding in verband met een enquête die zij gaat uitvoeren. De rechtbank is daar niet mee akkoord gegaan.

Bij brief van 17 september 2019 heeft de Vereniging de gronden van het beroep ingediend.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De zaken zijn gevoegd behandeld op de zitting van 30 september 2019.

De Vereniging heeft zich laten vertegenwoordigen door B. van de Popering, voorzitter en J.J. Kwant, lid. Viola is verschenen.

Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

Overwegingen

1.1. Op 10 november 2015 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen in verband met overlast door nachtelijke bezoekers in het Park Sijtwende (het park). De motie strekt tot het invoeren van een nachtelijke sluiting en het minder toegankelijk maken van het entree terrein voor parkeren.

1.2. Op 1 maart 2016 heeft verweerder besloten om in samenspraak met de buurt een participatieplan op te stellen met het doel de mogelijkheden te verkennen die bijdragen aan een oplossing om de overlast in het park tegen te gaan.

1.3. Op 17 mei 2016 en 31 augustus 2016 hebben de eerste bewonersbijeenkomsten in het kader van het participatietraject plaatsgevonden. Verder heeft verweerder borden met een QR-code in het park geplaatst en hebben er op 11, 13 en 17 mei 2016 zogenoemde initiatieventafels in het park gestaan waar mensen met ideeën over het park terecht konden. Verweerder heeft ook via de sociale media en de gemeentelijke website aandacht gevraagd voor het participatietraject.

1.4. Het participatietraject heeft een vervolg gekregen in 2017 met bewonersbijeenkomsten op 8 maart 2017 en 10 april 2017. Bij deze bijeenkomsten is gebleken dat problemen werden ervaren met loslopende honden in het park. Tijdens de laatste bijeenkomst heeft verweerder drie uitgewerkte scenario's met betrekking tot de verkleining van het hondenlosloopgebied in het park gepresenteerd. Na deze bijeenkomst heeft De Vereniging een vierde optie voorgesteld.

1.5. Verweerder heeft gekozen voor toepassing van één van de scenario's en heeft op 5 september 2017 ingestemd met een concept-aanwijzingsbesluit om het hondenlosloopgebied in het park te verkleinen, waarna een zienswijzprocedure heeft plaatsgevonden.

1.6. Op 30 januari 2018 heeft verweerder het primaire besluit genomen. Bij dit besluit is het hondenlosloopgebied verkleind. Dit besluit is op 21 februari 2018 gepubliceerd. Bij het primaire besluit zijn een kaart van het hondenlosloopgebied en de zienswijzenota gevoegd.

1.7. Bij de bestreden besluiten heeft verweerder de bezwaren van eiseressen, overeenkomstig het advies van de Advies Commissie voor Bezwaarschriften van 3 september 2019, ongegrond verklaard.

2. Eiseressen kunnen zich niet vinden in de verkleining van het hondenlosloopgebied.

2.1. De Vereniging voert, kort samengevat, het volgende aan.

2.1.1. Met het Aanwijzingsbesluit wordt geen recht gedaan aan de verhoudingen tussen enkele klagers en de honderden gebruikers van het park die zich niet kunnen vinden in dat besluit. Van een zorgvuldig participatietraject is volgens de Vereniging geen sprake.

2.1.2. Verkleining van het hondenlosloopgebied zal volgens de Vereniging leiden tot grotere overlast. Zij vraagt zich af er nog wel sprake is van een doelmatig besluit, nu de gestelde overlast van hondenuitlaatservices inmiddels is afgenomen. Verweerder heeft niet gemotiveerd waarom scenario 4 terzijde is geschoven.

2.1.3. Verder stelt de Vereniging dat het bestreden besluit op onzorgvuldige wijze tot is stand gekomen. Er heeft geen deugdelijk onderzoek plaatsgevonden. Er is geen documentatie waaruit daadwerkelijk hondenoverlast blijkt. Aan het feit dat 95% van de direct omwonenden geen overlast ervaart van het hondenlosloopgebied had verweerder meer betekenis moeten toekennen.

2.1.4. Ten slotte stelt De Vereniging dat het bestreden besluit is in strijd met het evenredigheidsbeginsel en de vergewisplicht als genoemd in artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

2.2 Viola voert in de kern het volgende aan.

2.2.1. Het besluitvormingsproces is niet zorgvuldig gelopen en verweerder heeft geen deugdelijk onderzoek verricht. Zo heeft verweerder volgens Viola geen onderzoek gedaan naar het aantal bezoekers, met of zonder hond en met of zonder kind, naar verblijfstijden van verschillende bezoekers in het park, naar geluidsbronnen en gemeten geluidsniveaus en naar andere factoren die een beeld geven van het gebruik van het park en de effecten daarvan. Viola heeft een rapportage van Toponderzoek van 19 juni 2018 overgelegd met de uitkomsten van een enquête over overlast van honden in het park. Volgens Viola geeft deze rapportage een duidelijk beeld van de voors en tegens weer en laat deze zien dat de door verweerder gebruikte informatie ter onderbouwing van het bestreden besluit onder de maat is en de werkelijkheid niet weergeeft.

2.2.2. Viola voert daarnaast aan dat er geen zorgvuldige belangenafweging heeft plaatsgevonden. Verweerder heeft volgens Viola zijn oren laten hangen naar één omwonende van het park die overlast ervaart.

2.2.3. Verder voert Viola aan dat het bestreden besluit is genomen in strijd met het motiveringsbeginsel. Daarnaast is het bestreden besluit volgens eiseres in strijd met het evenredigheids-, vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel. Zij stelt dat het Aanwijzingsbesluit alleen nadelige gevolgen heeft voor de grootste groep gebruikers van het park. De wethouder heeft de indruk gewekt dat scenario 4 een serieus alternatief zou zijn, terwijl dit scenario zonder enige motivering is geschrappt. Volgens Viola heeft verweerder door deze handelwijze het vertrouwen van alle betrokken burgers beschaamd. Met betrekking tot het rechtszekerheidsbeginsel voert Viola aan dat het beleid van verweerder niet transparant is. Omdat er geen feitenonderzoek is verricht en een deugdelijke motivering ontbreekt, is het voor belanghebbenden onmogelijk om zich op goede gronden te verweren, zo stelt Viola.

3. Ingevolge artikel 2:57, eerste lid, aanhef en onder b, van de Algemene plaatselijke verordening Leidschendam-Voorburg (de APV) is het de eigenaar of houder van een hond

verboden die hond te laten verblijven of te laten lopen binnen de bebouwde kom op de weg indien die hond niet is aangeliend.

Ingevolge het tweede lid kan het college plaatsen aanwijzen waar het verbod genoemd in het eerste lid onder a niet geldt.

4. De rechtbank komt tot de volgende beoordeling.

4.1. De rechtbank overweegt dat verweerder bij het nemen van een aanwijzingsbesluit, gezien de formulering van artikel 2:57, tweede lid, van de APV, beleidsvrijheid toekomt. Niet gebleken is dat verweerder ter uitoefening van de in voornoemd artikellid neergelegde vrijheid beleidsregels heeft opgesteld, zodat het aan verweerder is om per geval de verschillende belangen die betrokken moeten worden bij het nemen van een dergelijk besluit, kenbaar tegen elkaar af te wegen. De rechtbank zal zich dan ook bij de beoordeling van de bestreden besluiten terughoudend moeten opstellen en zal moeten toetsen of de aanwijzing niet in strijd is met wettelijke voorschriften en of de afweging van de betrokken belangen niet zodanig onevenwichtig is, dat verweerder niet in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen.

4.2. Anders dan eiseressen stellen, is de rechtbank van oordeel dat niet gezegd kan worden dat verweerder niet in redelijkheid tot het bestreden besluit heeft kunnen komen. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat verweerder de bestreden besluiten zorgvuldig heeft voorbereid door zo veel als mogelijk belanghebbenden te betrekken in het participatietraject dat is ingezet na de door de gemeenteraad aangenomen motie met betrekking tot de nachtelijke sluiting van het park, waarbij het uitgangspunt is geweest om niet alleen met de belangen van hondenbezitters, maar ook met de belangen van overige gebruikers van het park rekening te houden. Gedurende dit traject is gebleken dat in het park hondenuverlast wordt ervaren en is de focus op het hondenlosloopgebied komen te liggen. Verweerder heeft op basis van input van omwonenden en verschillende gebruikers van het park over het hondenlosloopgebied en de randvoorwaarden die de drie groepen hebben geformuleerd tijdens de bijeenkomst op 8 maart 2017, op de bijeenkomst op 10 april 2017 een drietal scenario's gepresenteerd voor aanpassing van het losloopgebied en de aanwezigen de ruimte geboden om tot een gezamenlijke voorkeur voor een scenario te komen. Nu er geen gezamenlijke voorkeur voor één van de scenario's naar voren is gekomen, heeft verweerder een keuze gemaakt en gekozen voor scenario 1.

4.3. Vervolgens heeft een zienswijzeprocedure plaatsgevonden. In de zienswijzenota die bij het primaire besluit is gevoegd heeft verweerder gereageerd op de ingediende zienswijzen en heeft verweerder zijn keuze voor scenario 1 verantwoord. Van een onzorgvuldige besluitvorming is naar het oordeel van de rechtbank geen sprake. In dit kader overweegt de rechtbank verder dat het in dit geval wellicht was aangewezen in een overleg met de Vereniging toe te lichten waarom niet is gekozen voor scenario 4, maar dit maakt niet dat het besluit onzorgvuldig is. Uit het dossier en het verhandelde ter zitting is gebleken dat scenario 4 in de besluitvorming is betrokken. Dat de keuze niet op scenario 4 is gevallen maakt niet dat het in bezwaar gehandhaafde aanwijzingsbesluit onzorgvuldig tot stand is gekomen.

4.4. De stelling dat aanwijzing van het hondenlosloopgebied is genomen in strijd met het vertrouwensbeginsel volgt de rechtbank niet. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is nodig dat aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete,

ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rehtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. Daarvan is in dit geval geen sprake. Niet aannemelijk is gemaakt dat door of namens verweerder verwachtingen zijn gewekt dat verweerder voor het door de Vereniging voorgestelde scenario 4 zou kiezen. Aan een indruk die de wethouder heeft gewekt, kan niet het gerechtvaardigd vertrouwen worden ontleend dat verweerder dat verweerder het park zal aanpassen volgens scenario 4.

4.5. Van strijd met rechtszekerheidsbeginsel is evenmin sprake. Er is geen rechtsregel die zich er tegen verzet dat verweerder het hondenlosloopgebied kan aanpassen indien de omstandigheden daarom vragen. Daarbij dient verweerder echter wel zorgvuldig te handelen en deugdelijk te motiveren hoe hij tot zijn besluit is gekomen. Dat heeft verweerder in dit geval gedaan.

4.6. Anders dan eiseressen stellen was verweerder niet gehouden nader onderzoek te verrichten naar de overlast van loslopende honden in het park. Uit het overzicht van de reacties van gebruikers van het park tijdens de drie initiatieventafels voorafgaand aan de bijeenkomst op 17 mei 2016 en de bijeenkomst zelf op 17 mei 2016 blijkt voldoende dat overlast van honden wordt ervaren. In die zin komt aan de door Viola in beroep overgelegde rapportage van Toponderzoek geen betekenis toe.

4.7. De rechtbank is verder van oordeel dat er ook geen sprake is van strijd met het evenredigheidsbeginsel. Verweerder heeft het algemeen belang van vermindering van overlast en het belang van hondenbezitters om honden onaangeliend uit te kunnen laten tegen elkaar afgewogen en heeft het algemeen belang zwaarder kunnen laten wegen dan de belangen van de hondenbezitters. De rechtbank volgt verweerder in zijn standpunt dat het niet zo is dat het belang van de meerderheid doorslaggevend is. Het feit dat de groep hondenbezitters in de meerderheid zouden zijn betekent dan ook niet dat hun belangen voorgaan op de belangen van de omwonenden en overige gebruikers van het park. Het uitgangspunt is tenslotte dat het park voor iedereen is, dus voor hondenbezitters, wandelaars, sporters, omwonenden, spelende kinderen, natuurliefhebbers en mensen die het herdenkingsmonument willen bezoeken. Verweerder heeft gekozen voor het goedkoopste scenario met op scenario 4 na het grootste aantal m² losloopgebied. Bij het besluit om het hondenlosloopgebied te verminderen heeft verweerder kunnen laten meewegen dat een kleiner gebied naar verwachting minder aantrekkelijk is voor hondenbezitters van buiten de gemeente en voor hondenuitlaatservices. Dat de door hondenuitlaatservices veroorzaakte overlast is afgenomen omdat er in de nabijheid van het park niet meer kan worden geparkeerd maakt dit niet anders omdat dit slechts een onderdeel van de ervaren overlast is. Verder heeft verweerder kunnen laten meewegen dat het hondenlosloopgebied binnen het park weliswaar wordt verkleind, maar dat honden op het gehele wandeleiland in het park nog steeds zijn toegestaan als zij zijn aangeliend. Ook heeft verweerder van belang kunnen achten dat het park niet het enige losloopgebied binnen de gemeente is.

5. De beroepen zijn ongegrond.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart de beroepen ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.H. Smits, rechter, in aanwezigheid van Y.E. de Loos, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 18 december 2019.


griffier


rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

19 DEC 2019

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.