

## Publicatie

Auteurs: M.A.J. West & A.D. de Jonge  
Verschenen in: Gemeentestem (Gst.), Gts. 2021/128  
Titel: Noot bij Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 28 april 2021 (Reguleren van religieus klokgelui van een nieuw op te richten kerkgebouw door middel van een geluidvoorschrift bij een omgevingsvergunning)

ABRvS 28-04-2021, ECLI:NL:RVS:2021:910, m.nt.  
M.A.J. West & A.D. de Jonge

## Essentie

**Reguleren van religieus klokgelui van een nieuw op te richten kerkgebouw door middel van een geluidvoorschrift bij een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 3° Wabo. Bij de beoordeling van de aanvraag dient onderscheid gemaakt te worden tussen regulier religieus, excessief religieus en nietreligieus klokgelui, alsook tussen een bestaand en een nieuw op te richten kerkgebouw. (Tholen)**

## Samenvatting

*Het college van Tholen heeft aan de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een kerk en het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3° Wabo. Aan deze omgevingsvergunning heeft het college een geluidvoorschrift verbonden, inhoudende: "Bij het aanbrengen van een luidklok in de toekomst moet middels een akoestisch onderzoek worden aangetoond dat de geldende geluidsnormen voor het gebiedstype rustige woonwijk uit de VNG-uitgave 'Bedrijven en Milieuzonering' niet worden overschreden zodat een goed woon- en leefklimaat gehandhaafd blijft". De rechtbank heeft volgens de Afdeling bestuursrechtspraak ten onrechte overwogen dat het college met dat voorschrift toekomstige klokgelui te vergaand heeft beperkt vanwege de vrijheid van godsdienst. Er is geen sprake van strijd met artikel 6 Grondwet waarin dat recht is vastgelegd. Het college is bevoegd bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning als hiervoor bedoeld, klokgelui te betrekken. In dit*

*geval bevat het door het college gestelde geluidvoorschrift echter geen concrete geluidsnormen waaraan de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen moet voldoen. Dit is in strijd met de rechtszekerheid. Het college is opgedragen op voet van artikel 8:51d Awb om dit gebrek te herstellen.*

## Partij(en)

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op de hoger

beroepen van:

1. de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen, gevestigd te Tholen;
2. het college van burgemeester en wethouders van Tholen, appellanten, tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 30 januari 2020 in zaak nr. 19/1515 in het geding tussen: Hersteld Hervormde Gemeente Tholen en het college van burgemeester en wethouders van Tholen.

## Uitspraak

### Procesverloop

Bij besluit van 5 februari 2019 heeft het college aan de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een kerk op het perceel Grindweg 49a te Tholen en het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan. Bij uitspraak van 30 januari 2020 heeft de rechtbank het door de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 5 februari 2019 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak heeft de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen hoger beroep ingesteld. Het college heeft daartegen incidenteel hoger beroep ingesteld. De

Hersteld Hervormde Gemeente Tholen heeft een zienswijze naar voren gebracht over het incidenteel hoger beroep van het college. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 november 2020, waar de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. A.M.F. van Rooy-de Rooij, advocaat te Bergen op Zoom, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.A.P. Koetsier en J.H. Fase, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Op 19 juli 2017 heeft de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen een omgevingsvergunning aangevraagd op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor het bouwen van een kerkgebouw aan de Grindweg te Tholen en het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan. Op 4 oktober 2018 is het ontwerpbesluit ter inzage gelegd. Op 13 november 2018 heeft de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen een zienswijze hierover naar voren gebracht. Daarbij heeft zij verzocht het voorschrift met betrekking tot de luidklok uit de definitieve omgevingsvergunning te verwijderen, omdat in de ruimtelijke onderbouwing en het bouwplan niet in een luidklok is voorzien.

2. Het college heeft de omgevingsvergunning verleend en hier het volgende voorschrift aan verbonden: "Het gebruik van het kerkgebouw is toegestaan onder de voorwaarde dat een goed woon- en leefklimaat voor de omgeving gegarandeerd is en blijft. In paragraaf 5.5 van de ruimtelijke onderbouwing is ten aanzien van het aspect milieuzonering geconcludeerd dat dit geen belemmering vormt voor de uitvoerbaarheid van dit plan. Bij het aanbrengen van een luidklok in de toekomst moet middels een akoestisch onderzoek worden aangetoond dat de geldende geluidsnormen voor het gebiedstype rustige woonwijk uit de VNG-uitgave 'Bedrijven en Milieuzonering' niet worden overschreden zodat een goed woon- en leefklimaat gehandhaafd blijft."

3. Tegen de omgevingsvergunning heeft de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen beroep ingesteld bij de rechtbank, waarbij zij heeft verzocht om een vernietiging van het

geluidvoorschrift. De Hersteld Hervormde Gemeente Tholen wil een vergunning zonder beperkingen aan het klokgelui. Zij stelt zich op het standpunt dat het geluidvoorschrift een beperking betekent van haar vrijheid van godsdienst als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet.

4. De rechtbank heeft het beroep van de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen gegrond verklaard. Daarbij heeft de rechtbank overwogen dat het klokgelui om kerkgangers op te roepen voor de dienst aangemerkt moet worden als een door artikel 6 van de Grondwet beschermde uiting tot het belijden van godsdienst en dat het luiden ter oproeping van de kerkgangers niet ingeperkt kan worden door geluidsnormen in het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit). Het college heeft volgens de rechtbank met het voorschrift een te vergaande beperking gegeven aan het, toekomstige, klokgelui, hetgeen in strijd is met artikel 6 van de Grondwet. De rechtbank heeft vervolgens de omgevingsvergunning inclusief het geluidvoorschrift vernietigd, omdat het college ter zitting bij de rechtbank had aangegeven dat de vergunning niet zonder het bestreden voorschrift zou zijn verleend. De rechtbank heeft het college opdracht gegeven opnieuw op de aanvraag te beslissen, met inachtneming van de uitspraak.

5. De Hersteld Hervormde Gemeente Tholen heeft hoger beroep tegen de rechtbankuitspraak ingesteld. Volgens haar heeft de rechtbank ten onrechte de omgevingsvergunning vernietigd en het college opgedragen opnieuw op de aanvraag te beslissen. Het college is niet bevoegd om voor klokgelui een geluidvoorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden. Ook betoogt zij dat geen geluidvoorschrift aan de omgevingsvergunning had kunnen worden verbonden omdat in de ruimtelijke onderbouwing en het bouwplan niet in een luidklok is voorzien.

6. Het college heeft incidenteel hoger beroep ingesteld. Het college stelt het voorschrift te hebben opgenomen om excessief klokgelui en de daarmee gepaard gaande onevenredige inbreuk op het woon- en leefklimaat van omwonenden te voorkomen, ter verzekering van een goede ruimtelijke ordening.

## Juridisch kader in het licht van de jurisprudentie

7. Artikel 6 Grondwet beschermt de godsdienstvrijheid. De bepaling luidt:

“1. Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

2. De wet kan ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.”

8. Artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) beschermt de godsdienstvrijheid en luidt:

“1. Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.

2. De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

9. Artikel 10 van de Wet openbare manifestaties (hierna: Wom) luidt: “Klokgelui ter gelegenheid van godsdienstige en levensbeschouwelijke plechtigheden en lijkplechtigheden, alsmede oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, zijn toegestaan. De gemeenteraad is bevoegd ter zake regels te stellen met betrekking tot duur en geluidsniveau.”

10. Artikel 2.18, eerste lid en onder c van het Activiteitenbesluit luidt:

“Bij het bepalen van de geluidsniveaus, bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a dan wel 2.20, blijft buiten beschouwing: c. het geluid ten behoeve van het oproepen tot het belijden van

godsdienst of levensovertuiging of het bijwonen van godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten en lijkplechtigheden, alsmede geluid in verband met het houden van deze bijeenkomsten of plechtigheden;”

11. De Afdeling overweegt, onder verwijzing naar haar uitspraak van 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, onder 2.3.1, dat er verschillende vormen van klokgelui zijn te onderscheiden. Regulier religieus klokgelui valt binnen de reikwijdte van artikel 6 van de Grondwet. Om die reden moet beperking ervan - gelet op de grondwettelijke beperkingssystematiek - zijn te herleiden tot dat grondwetsartikel. Er dient een specifieke wet in formele zin te zijn, die is bedoeld om deze vorm van godsdienstuitoefening te beperken. De in artikel 10, tweede volzin, van de Wom, omschreven bevoegdheid is niet aan te merken als een grondslag om het in artikel 6 van de Grondwet gewaarborgde recht tot het vrij belijden van godsdienst te beperken. Dat wil zeggen dat artikel 10 van de Wom niet heeft te gelden als delegatiegrondslag. Dit betekent dat regulier religieus klokgelui niet op gemeentelijk niveau mag worden beperkt. Daarentegen valt excessief religieus klokgelui niet binnen de reikwijdte van de vrijheid van godsdienst. Onder excessief klokgelui wordt verstaan klokgelui dat vanwege de duur, het geluidsniveau of het tijdstip redelijkerwijs niet meer als uitoefening van een door artikel 6 van de Grondwet beschermde handeling kan worden gezien. De vrijheid van godsdienst reikt niet zo ver dat zulk excessief klokgelui er nog onder valt. Deze vorm van klokgelui kan in een gemeentelijke verordening worden gereguleerd. Die gemeentelijke verordening kan zijn geïnspireerd op artikel 10 van de Wom, maar vindt haar wettelijke grondslag in de algemene, verordenende bevoegdheid van de raad op grond van de Gemeentewet. Artikel 10 van de Wom bevestigt immers de reeds bestaande reguleringsbevoegdheid van de gemeenteraad - en is in zoverre een ‘bepaling ten overvloede’. Niet-religieus klokgelui - bijvoorbeeld klokgelui in verband met het aangeven van de tijd - valt evenmin binnen de reikwijdte van de vrijheid van godsdienst. Ook valt niet-religieus klokgelui buiten het bereik van hetgeen in artikel 10 van de

Wom is bepaald, aangezien dat artikel juist ziet op het reguleren van religieus geïnspireerd klockgelui. Het voorgaande betekent dat artikel 6 van de Grondwet er niet aan in de weg staat dat het college excessief religieus klockgelui of niet-religieus klockgelui bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning betreft.

12. De Afdeling overweegt verder dat een bestaande situatie, waarin reeds een kerk met klok bestemd of aanwezig is, onderscheiden dient te worden van een nieuwe situatie, waarin het gaat om een nieuw te bouwen kerkgebouw. Het college heeft bij de aanvraag voor het in afwijking van het bestemmingsplan oprichten van een kerkgebouw ruimere mogelijkheden om klockgelui te reguleren dan bij bestaande kerkgebouwen. Bij een bestaand kerkgebouw heeft de ruimtelijke afweging al plaatsgevonden. Als daar religieus klockgelui plaatsvindt dat binnen de grenzen van een redelijke uitleg van de vrijheid van godsdienst van artikel 6 van de Grondwet blijft, kan het college daar geen beperkingen aan stellen zonder in strijd te komen met die grondwetsbepaling. In de situatie waarin het gaat om de oprichting van een nieuw kerkgebouw op een locatie waar nog geen kerkgebouw staat, is het college bevoegd om zo'n vergunning te weigeren indien de te verwachten overlast voor omwonenden, wegens klockgelui, een kerkgebouw ter plaatse onaanvaardbaar maakt. In zo'n geval mag het college - en hetzelfde geldt voor de bestemmingsplanwetgever - de mate van overlast als gevolg van klockgelui betrekken bij de afweging of sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Die weigering komt pas in strijd met de vrijheid van godsdienst wanneer de weigering tot gevolg heeft dat er op geen enkele locatie voor de geloofsgemeenschap een mogelijkheid zou bestaan om gezamenlijk het geloof te belijden.

## **Het hoger beroep van de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen**

### **De bevoegdheid van het college**

13. De Hersteld Hervormde Gemeente Tholen betoogt dat de rechtbank zich ten onrechte niet heeft uitgelaten over de vraag of het college bevoegd was een voorschrift aan de vergunning te verbinden, aangezien alleen de gemeenteraad volgens haar bevoegd is om op grond van artikel 10 van de Wom regels te stellen met betrekking tot

de duur en/of het geluidniveau van een eventueel in de toekomst te realiseren luidklok.

13.1. De Afdeling stelt voorop dat het in deze zaak gaat om de aanvraag van een omgevingsvergunning voor het, in afwijking van het bestemmingsplan, oprichten van een kerkgebouw op een locatie waar voorheen nog geen kerkgebouw aanwezig was. De beslissing om al dan niet met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo een omgevingsvergunning te verlenen voor een project dat in strijd is met het bestemmingsplan berust op een bevoegdheid van het college. Gelet op de aanhef van artikel 2.12, eerste lid, mag de activiteit waarvoor vergunning wordt gevraagd niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. Het college dient bij de beslissing of het gebruik maakt van zijn bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan de belangen af te wegen.

13.2. De Afdeling overweegt verder dat de omstandigheid dat de raad op grond van zijn verordenende bevoegdheid bevoegd is om regels te stellen met betrekking tot duur en geluidsniveau van klockgelui, niet betekent dat het college op zichzelf niet bevoegd is om een geluidvoorschrift in een omgevingsvergunning op te nemen ter voorkoming van excessief klockgelui waarvan de duur en het geluidsniveau de redelijke grenzen te buiten gaan.

Het betoog slaagt niet.

14. In overweging 16 zal de Afdeling zich verder uitlaten over de vraag of het (mogelijke) toekomstige klockgelui op de door het college gekozen wijze, via het voorschrift bij de omgevingsvergunning, zoals genoemd onder 2, door het college mag worden gereguleerd.

### **Luidklok en aanvraag**

15. De Hersteld Hervormde Gemeente Tholen betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat het geluidvoorschrift niet aan de omgevingsvergunning had kunnen worden verbonden omdat in de ruimtelijke onderbouwing en het bouwplan niet in een luidklok is voorzien. De luidklok behoorde daarom niet tot de aanvraag voor een omgevingsvergunning, aldus de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen.

15.1. De Afdeling overweegt dat het college bij de beslissing op de aanvraag om omgevingsvergunning de vraag dient te beantwoorden of die locatie,

waarop de aanvraag betrekking heeft, geschikt is voor het bouwen van een kerk. Gelet op hetgeen hiervoor onder 11 is overwogen moet het college ervan uitgaan dat wanneer de kerk eenmaal gebouwd is, regulier religieus klokgelui ter plekke is toegestaan, zonder dat daar nadere beperkingen aan gesteld mogen worden. De Afdeling overweegt verder dat het college bij het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan rekening dient te houden met de eventuele ongewenste ruimtelijke gevolgen van het kennelijk beoogde gebruik ervan en zo nodig daarvoor een voorschrift aan de vergunning kan verbinden. Wanneer de kerk eenmaal gebouwd is en er op een later moment een klok in de kerk wordt aangebracht, kan regulier religieus klokgelui niet meer beperkt worden. Ook de algemene verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad zou daar geen grondslag voor bieden. Ook indien er een omgevingsvergunning nodig zou zijn voor het plaatsen van de klok, zou bij de beoordeling van die vergunningaanvraag de aanwezigheid van de kerk een gegeven zijn, zodat op dat moment, gelet op artikel 6 van de Grondwet, regulier religieus klokgelui niet kan worden beperkt. Daarom moet het college bij de planologische vergunning ervan uitgaan dat als het de bouw van een kerk toestaat zonder er voorwaarden over klokgelui aan te verbinden, tevens het produceren van regulier religieus klokgelui wordt toegestaan. En daarom moet het college bij de vergunning voor de kerk de vraag beantwoorden of regulier religieus klokgelui op deze locatie ruimtelijk aanvaardbaar is. Het college heeft, na verlening van deze omgevingsvergunning, in een later stadium slechts de mogelijkheid om excessief klokgelui of niet-religieus klokgelui via regulering aan banden te leggen.

De Afdeling merkt overigens nog op dat de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven dat zij van plan is om een luidklok te gaan plaatsen, dat zij daar op het moment van de aanvraag uitsluitend om financiële redenen niet al in heeft voorzien en dat zij blijkens het bouwplan ook al op voorhand rekening heeft gehouden met de te plaatsen kerkklok bij de vormgeving en constructie van de toren.

15.2. Het college diende naar het oordeel van de Afdeling te beoordelen of het oprichten van een kerkgebouw, inclusief regulier religieus klokgelui, op de locatie waarop de aanvraag betrekking heeft, planologisch aanvaardbaar was, gelet op de belangen van omwonenden. Het college mocht gelet hierop naar het oordeel van de Afdeling in het kader van een goede ruimtelijke ordening met het oog op het regulier gebruik van de kerk een geluidvoorschrift aan de vergunning verbinden. Het betoog slaagt niet.

#### **Het incidenteel hoger beroep van het college**

16. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het geluidvoorschrift in dit geval geen onevenredige inperking van de vrijheid van godsdienst zoals beschermd door artikel 6 van de Grondwet inhoudt. Het college stelt in dit verband dat inmenging in een grondrecht mogelijk is als de mate van inmenging evenredig is aan het daarmee te dienen doel, namelijk in dit geval de bescherming van het woon- en leefklimaat van omwonenden. Volgens het college mocht het een voorschrift in de vergunning opnemen ter beperking van geluidhinder door klokgelui, omdat de vergunning moet voldoen aan een goede ruimtelijke ordening. Het college heeft excessief klokgelui met het voorschrift willen reguleren. Volgens het college heeft de rechtbank in haar uitspraak ten onrechte verwezen naar het Activiteitenbesluit. Bij het bepalen van de aanvaardbaarheid van de ruimtelijke gevolgen van het besluit is geen aansluiting gezocht bij het Activiteitenbesluit maar bij de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure).

16.1. De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of het toekomstige klokgelui op deze wijze, via het geluidvoorschrift bij de omgevingsvergunning, door het college mag worden gereguleerd. De Afdeling overweegt daarover het volgende.

16.2. Het college dient bij de beslissing of het gebruik maakt van zijn bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan alle betrokken belangen af te wegen, waarbij het beleidsruimte heeft. In dit geval gaat het om de belangen van omwonenden bij een goed woon- en leefklimaat en daarnaast om het uit de vrijheid van godsdienst voortvloeiende belang van de Hersteld Hervormde

Gemeente Tholen om een locatie te vinden om gezamenlijk het geloof te belijden.

16.3. Zoals onder 12 is overwogen, is het college in situaties waarin het gaat om de oprichting van een nieuw kerkgebouw op een locatie waar nog geen kerkgebouw staat of planologisch is toegestaan, bevoegd om een vergunning te weigeren indien de te verwachten overlast voor omwonenden, wegens klokgelui, een kerkgebouw ter plaatse onaanvaardbaar maakt. De vrijheid van godsdienst zou pas in gevaar komen wanneer de weigering van de vergunning tot gevolg zou hebben dat er op geen enkele locatie voor de geloofsgemeenschap een mogelijkheid zou bestaan om gezamenlijk het geloof te belijden. Nu daarvan in het voorliggende geval niet is gebleken, mag het college de vergunning verlenen onder het opleggen van een geluidvoorschrift ter regulering van de toekomstige geluidbelasting door klokgelui van de omgeving, ook als dat er op neerkomt dat klokgelui niet of nauwelijks mogelijk zal zijn. Het staat de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen op haar beurt vrij om daarin aanleiding te zien voor een andere locatie te opteren, waar beperking van het regulier klokgelui niet noodzakelijk wordt geacht.

16.4. De Afdeling ziet zich daarnaast voor de vraag gesteld of het geluidvoorschrift in strijd is met artikel 9 van het EVRM. Op grond van het tweede lid van dit artikel kan aan de vrijheid een godsdienst te belijden of een overtuiging tot uiting te brengen geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De Afdeling overweegt dat de begrenzing van het geluidsniveau van het klokgelui met het oog op de rechten van anderen en de openbare orde in het tweede lid van artikel 9 EVRM gerechtvaardigd kan worden. Van strijd met artikel 9 EVRM is gelet hierop geen sprake.

16.5. Uit het akoestisch onderzoek van Buijvoets Bouw- en Geluidsadvisering van 25 april 2018, dat in opdracht van het college is opgesteld, en het akoestisch onderzoek van AGEL ingenieurs van 15 oktober 2019, dat in opdracht van de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen is opgesteld, blijkt

dat het luiden van een kerkklok op deze locatie zal leiden tot een aanzienlijke geluidbelasting in de nabije omgeving. Om die reden heeft het college aan deze omgevingsvergunning een voorschrift verbonden ter voorkoming van onaanvaardbare geluidhinder.

16.6. Het college heeft hiervoor aansluiting gezocht bij de VNG-brochure. In paragraaf B5.3 van bijlage 5 van de VNG-brochure is een toetsingssysteem opgenomen die toegepast kan worden bij een afwijkingsvergunning waarbij beoordeeld dient te worden of ter plaatse van een beoogd geluidsgevoelig object sprake is van een aanvaardbare geluidbelasting. Deze systematiek bestaat uit vier stappen, waarbij per stap een hogere geluidbelasting aanvaardbaar wordt geacht en telkens hogere eisen worden gesteld aan het benodigde onderzoek en de motivering van het besluit waarmee planologische inpassing mogelijk wordt gemaakt. Indien voldaan wordt aan de toepasselijke richtafstand uit de VNG-brochure, is volgens de toetsingssysteematiek in beginsel sprake van een aanvaardbare geluidbelasting (stap 1). Indien stap 1 niet toereikend is, dient het college volgens de toetsingssysteematiek met akoestisch onderzoek aan te tonen dat de geluidbelasting op de gevel van de woningen voldoet aan de geluidwaarden als opgenomen in paragraaf B5.3 van bijlage 5 van de VNG-brochure. Deze geluidwaarden bedragen - in een rustige woonwijk - in eerste instantie 45 dB(A) etmaalwaarde voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau, 65 dB(A) etmaalwaarde voor het maximale geluidniveau en 50 dB(A) etmaalwaarde ten gevolge van de verkeersaantrekkende werking (stap 2). Bij overschrijding van deze waarden is planologische inpassing nog steeds mogelijk, bij een geluidwaarde van - eveneens in een rustige woonwijk - maximaal 50 dB(A) voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau, 70 dB(A) voor het maximale geluidniveau en 50 dB(A) ten gevolge van de verkeersaantrekkende werking. Het college dient dan te motiveren waarom hij deze geluidbelasting in de concrete situatie acceptabel acht (stap 3). Indien ook laatstgenoemde waarden worden overschreden is planologische inpassing doorgaans niet mogelijk. Indien het bevoegd gezag niettemin tot inpassing wil overgaan, dient het dit grondig te onderzoeken, onderbouwen en motiveren (stap 4).

16.7. Naar het oordeel van de Afdeling kon het college op zichzelf aansluiting zoeken bij de VNG-brochure. De Afdeling overweegt echter dat het geluidvoorschrift, verbonden aan de omgevingsvergunning, in dit geval geen duidelijkheid biedt over de geluidnormen waaraan de Hersteld Hervormde Gemeente moet voldoen. De VNG-brochure kent immers een stappenschema, waarbij in de stappen 2 en 3 verschillende geluidwaarden staan en stap 4 de ruimte biedt om gemotiveerd daarvan af te wijken. De Afdeling acht het geluidvoorschrift, gelet daarop, in dit geval in strijd met de rechtszekerheid. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat het voorschrift dat het college aan de omgevingsvergunning heeft verbonden niet in stand kan blijven. Het betoog slaagt.

#### **Het hoger beroep van de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen voor het overige**

17. De Afdeling zal bespreking van de overige beroepsgronden van de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen achterwege laten omdat bespreking daarvan mede afhankelijk is van de nadere standpuntbepaling van het college naar aanleiding van deze tussenuitspraak. Naar aanleiding van die nadere standpuntbepaling zullen partijen in de gelegenheid worden gesteld de Afdeling te laten weten welke aspecten zij door de Afdeling nog inhoudelijk in de einduitspraak beoordeeld wensen te zien.

#### **Conclusie**

18. Het besluit van 5 februari 2019 is in strijd met de rechtszekerheid voor zover het betreft het geluidvoorschrift, derde volzin daarvan met betrekking tot het gebruik van een luidklok. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beslechting van het geschil aanleiding het college op voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen binnen 12 weken na verzending van deze tussenuitspraak het in overweging 16.7 geconstateerde gebrek in het bestreden besluit te herstellen. Hiertoe dient het college een nieuw besluit te nemen en de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst mede te delen en een nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken. Het college dient bij het formuleren van het geluidvoorschrift duidelijk

naar voren te brengen welke geluidnormen ter beteugeling van klokgelui volgens het college aanvaardbaar zijn, zodat het voorschrift voldoende rechtszeker is.

De Afdeling geeft het college mee dat bij het bepalen van dat niveau, ook al is artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit niet rechtstreeks van toepassing, wel gekozen kan worden voor de normen zoals die in die bepaling zijn neergelegd, omdat hieruit blijkt wanneer naar in brede kring aanvaarde maatstaven gesproken kan worden van geluidsoverlast. Daarmee zou een geobjectieerde grens worden gesteld aan het geluidsniveau dat bij de redelijke uitleg van artikel 6 van de Grondwet binnen het beschermingsbereik van die bepaling valt.

19. Afdeling 3.4 van de Awb behoeft bij de voorbereiding van het nieuwe besluit niet opnieuw te worden toegepast.

#### **Proceskosten**

20. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

#### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- draagt het college van burgemeester en wethouders van Tholen op om binnen twaalf weken na verzending van deze tussenuitspraak:
- met inachtneming van hetgeen onder 16.7 is overwogen het omschreven gebrek in het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Tholen van 5 februari 2019 te herstellen en
- de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst mede te delen en het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

#### **Noot**

1. Wie de klok luidt, kan kerkgangers verwachten. Het luiden van klokken ter oproeping van kerkgangers - zogenoemd regulier religieus klokgelui - wordt geacht onder de reikwijdte van de vrijheid van godsdienst van artikel 6 Grondwet te vallen. Dit betekent dat die door artikel 6 Grondwet beschermde uiting tot het belijden van godsdienst enkel bij formele wet kan worden

beperkt (vgl. ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, r.o. 2.3.1, Gst. 2012/4, m.nt. N.S. Efthymiou; AB 2011/333, m.nt. A.E. Schilder, J.G. Brouwer, V.M. Bex-Reimert, en ABRvS 14 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1135, r.o. 2.12.5, Gst. 2010, 77, m.nt. J.M.H.F. Teunissen). Door het ontbreken van dergelijke formele wetgeving (met een delegatiegrondslag) op grond waarvan het recht op het vrij belijden van godsdienst mag worden beperkt, mag regulier religieus klockgelui niet op gemeentelijk niveau worden beperkt. Dat geldt niet voor niet-religieus klockgelui en excessief religieus klockgelui. Het gaat dan in ieder geval om het luiden van klokken in verband met het aangeven van de tijd respectievelijk klockgelui dat vanwege de duur, het geluidsniveau en/of het tijdstip, redelijkerwijs niet meer als een door artikel 6 Grondwet beschermde handeling kan worden gezien. Nu niet-religieus en excessief klockgelui niet onder de reikwijdte van artikel 6 Grondwet vallen, kan dat klockgelui wél bij gemeentelijke verordening worden gereguleerd vanwege de op de Gemeentewet gebaseerde algemene, verordenende bevoegdheid van de raad. Gelet op het voorgaande staat artikel 6 Grondwet er evenmin aan in de weg dat niet-religieus en excessief religieus klockgelui bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt betrokken door het college.

2. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 3 Wabo. De zogenoemde buitenplanse afwijking waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt als bedoeld in afdeling 3.4 Awb jo. artikel 3.10 lid 1 onder a Wabo. Aan de aanhef van artikel 2.12 lid 1 Wabo is door de wetgever toegevoegd dat een omgevingsvergunning voor een met het bestemmingsplan strijdige activiteit alleen dan kan worden verleend 'indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening'. Bij een eerste lezing van de aanhef en die toevoeging daaraan lijkt het te gaan om een nieuwe regel, zij het dat de wetgever blijkens de memorie van toelichting met de toevoeging van de zinsnede 'een goede ruimtelijke ordening' geen praktische wijziging heeft beoogd aan te brengen ten opzichte van de bestaande praktijk. De toevoeging

heeft 'slechts' ten doel te verduidelijken dat voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een planologische afwijking naast de in het artikellid genoemde regels ook altijd het belang van een goede ruimtelijke ordening het onderliggend beoordelingskader vormt (Kamerstukken II 2011/12, 33135, nr. 3, p. 36).

3. In de hier gepubliceerde uitspraak heeft de Hersteld Hervormde Gemeente Tholen een aanvraag ingediend bij het college voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse afwijking als bedoeld artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 3 Wabo, ten behoeve van de bouw van een kerkgebouw en het gebruik van gronden in strijd met het vigerende bestemmingsplan. Gelet op het in die bepaling opgenomen toetsingskader is doorslaggevend of tot vergunningverlening kan worden besloten of door de aanvrager op basis van een ruimtelijke onderbouw (vgl. artikel 5.20 Bor) gemotiveerd is dat verlening van de omgevingsvergunning niet in strijd is met de goede ruimtelijke ordening (r.o. 13.1). Met dit criterium wordt onder meer beoogd een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te waarborgen (vgl. ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2161, r.o. 6 en 7). En indien het college van mening is dat het bouwplan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, kan ervoor worden gekozen om de bevoegdheid tot afwijking van het bestemmingsplan te gebruiken. Een verplichting daartoe is er niet, de zogenoemde beleidsvrijheid. Het is daarmee aan het college om te beoordelen, en dus te bepalen of een ontwikkeling vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening passend en wenselijk is. De rechter toetst vervolgens, en in het verlengde van het voorgaande, of het college bij de afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen (ABRvS 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1565, r.o. 5 en 5.1). Een terughoudende toetsing dus (vgl. ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3607, r.o. 3.1).

4. De Afdeling bestuursrechtspraak maakt in de hier gepubliceerde uitspraak ter nadere duiding van het wettelijk kader specifiek voor het oprichten van een kerkgebouw en het in dat verband voorschrijven van geluidsvoorschriften, een onderscheid tussen een nieuw op te richten kerkgebouw en een bestaand kerkgebouw (r.o. 12). Bij een nieuw op te richten kerkgebouw heeft



het college ruimere mogelijkheden om klokgelui te reguleren dan bij bestaande kerkgebouwen. Reden hiervoor is dat bij een bestaand kerkgebouw al een ruimtelijke afweging heeft plaatsgevonden (door het college of de raad). Is de kerk eenmaal gebouwd, dan is regulier religieus klokgelui ter plekke toegestaan en mag het college, gelet op het bepaalde in artikel 6 Grondwet, daaraan geen nadere beperkingen verbinden, indien dat klokgelui plaatsvindt binnen de grenzen van een redelijke uitleg van de vrijheid van godsdienst (zie ook r.o. 15.1).

5. Bij een nieuw op te richten kerkgebouw op een locatie waar (nog) geen kerkgebouw staat, is het echter aan het college om in het kader van een goede ruimtelijke ordening te beoordelen of de locatie daarvoor ruimtelijk geschikt is. Daarbij gaat het om een afweging van enerzijds het belang van omwonenden bij een goed woon- en leefklimaat, en anderzijds het belang van de betrokken geloofsgemeenschap bij het vinden van een locatie om gezamenlijk het geloof te kunnen belijden (zie r.o. 13.2 en 16.2). Een omgevingsvergunningaanvraag mag worden geweigerd of aan een verleende omgevingsvergunning mag een geluidvoorschrift worden verbonden, indien klokgelui voor omwonenden tot onaanvaardbare overlast kan leiden. De door de aanvrager gekozen locatie is alsdan ruimtelijk ongeschikt voor de beoogde oprichting van een kerkgebouw. De weigering van een omgevingsvergunningaanvraag of het verbinden van geluidvoorschriften komt alleen dan in strijd met de vrijheid van godsdienst, indien er geen andere locatie beschikbaar is voor de geloofsgemeenschap om haar godsdienst te kunnen belijden.

6. De vrijheid van godsdienst is bij een nieuw op te richten kerkgebouw binnen het toetsingskader van de goede ruimtelijke ordening (artikel 2.12 lid 1 Wabo, maar ook artikel 3.1 Wro) derhalve tot op zekere hoogte ruimtelijk begrensd. Het hangt af van de omstandigheden van het geval of, en zo ja, in hoeverre, het beperken van klokgelui een rechtmatige begrenzing van de vrijheid van godsdienst inhoudt. Die begrenzing in de vorm van een voorschrift is ook mogelijk wanneer klokgelui niet is aangevraagd door een initiatiefnemer, omdat het bouwplan (bijv. om financiële redenen) niet voorziet in een (luid)klok. Rechtvaardiging

hiervoor wordt gevonden in de hiervoor besproken systematiek over nog niet opgerichte en reeds gebouwde kerkgebouwen; staat de kerk er eenmaal, dan zijn nadere beperkingen van klokgelui gelet op artikel 6 Grondwet niet langer toegestaan.

7. Gelet op het vorenstaande acht de Afdeling bestuursrechtspraak het college derhalve bevoegd om met het oog op het regulier gebruik van de kerk een geluidvoorschrift te verbinden aan de omgevingsvergunning voor de oprichting ervan (r.o. 15.2). Ook artikel 9 EVRM staat daaraan niet in de weg, nu die bepaling ruimte laat voor begrenzing van de vrijheid van godsdienst met het oog op de rechten van anderen en de openbare orde (r.o. 16.4).

8. Deze uitspraak laat bovendien zien wat de ondergrens is voor de inhoud en strekking van een geluidvoorschrift in vorenbedoelde zin. Dat voorschrift moet in ieder geval voldoende duidelijk en dus rechtszeker zijn. Dit betekent dat in ieder geval duidelijk moet zijn aan welke geluidsnormen concreet voldaan moet worden door de vergunninghouder (r.o. 16.7). Daarin is het college van Tholen hier niet geslaagd, want er werd in het voorschrift slechts verwezen naar de toetsingsystematiek van de VNG-brochure 'Bedrijven en milieuzonering'. Hoewel in algemene zin wel bij die VNG-brochure aansluiting mag worden gezocht, had het college er goed aan gedaan, blijkens de overweging ten overvloede (r.o. 18), door in het geluidvoorschrift maximale geluidniveaus voor bepaalde dagperiodes vast te stellen conform artikel 2.17 Activiteitenbesluit milieubeheer. Een begrijpelijk handreiking ook, nu door de Afdeling bestuursrechtspraak reeds eerder voor kerkelijke klokken en het voorkomen van geluidshinder is geaccepteerd dat daarvoor aansluiting wordt gezocht bij die geluidnormen (ABRvS 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2338, r.o. 3.2, AB 2019/447, m.nt. J. Vleugel).

*Auteurs: M.A.J. West & A.D. de Jonge*