

uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 18/1191

uitspraak van de meervoudige kamer van 14 augustus 2018 in de zaak tussen

_____ n, te Lekkerkerk, eisers
(gemachtigde: _____),

en

het college van burgemeester en wethouders van Krimpenerwaard, verweerder
(gemachtigden: _____)

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: **Protestantse Gemeente Lekkerkerk,**
te Lekkerkerk, vergunninghoudster
(gemachtigde: _____).

Procesverloop

Bij besluit van 21 december 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder aan de derde-partij een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een aanbouw aan het Kerkgebouw van de Grote- of Johanneskerk aan het Kerkplein 4 te Lekkerkerk.

Eisers hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De derde-partij heeft een reactie ingediend.

Eisers en verweerder hebben nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 28 juni 2018. De zaak is gelijktijdig behandeld met zaaknummer SGR 18/1292.

Eisers zijn verschenen, bijgestaan door _____, die heeft waargenomen voor hun gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden. De derde-partij heeft zich laten vertegenwoordigen door _____, _____ en _____.

Overwegingen

1. De rechtbank gaat bij de beoordeling uit van de volgende feiten en omstandigheden. De derde-partij heeft op 10 november 2016 een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van een aanbouw aan de oostzijde van het Kerkgebouw van de Grote- of Johanneskerk aan het Kerkplein 4 in Lekkerkerk ingediend.

Met de verlening van de omgevingsvergunning is toestemming verleend voor de activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, c en f, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De omgevingsvergunning is verleend met toepassing van de uitgebreide uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Eisers wonen aan

2. Aan de verlening van de omgevingsvergunning heeft verweerder ten aanzien van de activiteit bouwen ten grondslag gelegd dat voldoende aannemelijk is gemaakt dat het bouwplan zal voldoen aan de voorschriften van zowel het Bouwbesluit 2012 als die van de Bouwverordening Krimpenerwaard 2016. Verder is het bouwplan niet in strijd met de redelijke eisen van welstand. De afdeling bouw- en woningtoezicht van het Technisch Bureau heeft een positief advies gegeven. Tevens heeft de Omgevingsdienst Midden-Holland in haar advies te kennen gegeven dat er op basis van het beoordeelde onderzoek geen bodemhygiënische redenen zijn die een beletsel of beperking vormen ten aanzien van het voorgenomen bouwplan. Wat betreft het gebruik van de gronden in strijd met het bestemmingsplan, wordt aanleiding gezien om de omgevingsvergunning te verlenen met toepassing van de afwijkmogelijkheid neergelegd in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, sub 3°, van de Wabo. Ten slotte heeft verweerder aan het wijzigen van een monument ten grondslag gelegd dat de monumentencommissie heeft geoordeeld dat het bouwplan voldoet aan de geldende eisen. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft te kennen gegeven dat het bouwplan een creatieve oplossing laat zien waarbij het front wordt behouden. Inzake de archeologie heeft de Omgevingsdienst Midden-Holland te kennen gegeven dat de graafwerkzaamheden onder toezicht van een archeoloog dienen te worden uitgevoerd.

3. Eisers voeren onder meer aan dat sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan. De ruimtelijke onderbouwing inzake het parkeren bevat inhoudelijke tegenstrijdigheden, stellen eisers. Zo is daarin neergelegd dat ondanks het verdwijnen van 6-8 parkeerplaatsen geen extra verkeersaantrekkende werking wordt verwacht en de parkeerdruk niet toeneemt. Elders wordt evenwel opgemerkt dat de parkeerdruk op het Kerkplein meestal (erg) hoog is en dat de verloren parkeerplaatsen niet kunnen worden gecompenseerd. Verweerder heeft niet deugdelijk gemotiveerd waarom het verdwijnen van openbare parkeerplaatsen ruimtelijk aanvaardbaar en verantwoord is. Evenmin is gebleken dat de uitbreiding van de kerk geen verkeersaantrekkende werking zal hebben. Voorts zijn de belangen van eisers onvoldoende bij de beoordeling betrokken. Zo is geen rekening gehouden met de omstandigheid dat het perceel van eisers zich op een afstand van 15 meter van het bouwplan bevindt als gevolg waarvan sprake zal zijn van minder (zon)licht, verstening van het uitzicht, verlies van privacy, drukte, meer verkeersbewegingen en ontbreken van parkeerruimte. Ook voeren eisers aan dat in het onderhavige geval een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de gemeenteraad is vereist. Nu niet bekend is of een vvgb is afgegeven dan wel een ontwerp vvgb ter inzage heeft gelegen, komt het bestreden besluit reeds hierom voor vernietiging in aanmerking, aldus eisers.

4.1 Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk;

(...)

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan;

(...)

f. het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een rijksmonument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een rijksmonument op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht;
(...).

4.2 Ingevolge artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo kan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;

(...).

4.3 Ingevolge artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo wordt in bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën gevallen een omgevingsvergunning niet verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. Bij een maatregel als bedoeld in de eerste volzin worden slechts categorieën gevallen aangewezen waarin voor het verrichten van de betrokken activiteit een afzonderlijke toestemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is gezien de bijzondere deskundigheid die dat orgaan ten aanzien van die activiteit bezit of de verantwoordelijkheid die dat orgaan draagt voor het beleid dat betrekking heeft op de betrokken categorie activiteiten. Bij die maatregel kan worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan categorieën gevallen kan aanwijzen waarin de verklaring niet is vereist.

4.4 Ingevolge artikel 6.5, eerste lid, van het Bor wordt, voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening, niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft, tenzij artikel 3.2, aanhef en onder b, van dit besluit of artikel 3.36 van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is.

Ingevolge het tweede lid kan de verklaring slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

Ingevolge het derde lid kan de gemeenteraad categorieën gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist.

5. De rechtbank komt tot de volgende beoordeling.

5.1 Ten aanzien van het betoog van eisers inzake de voor de verlening van de omgevingsvergunning vereiste vvgb, wordt overwogen dat de raad van de gemeente Krimpenerwaard bij besluit van 22 september 2015 middels een algemene vvgb, digitaal gepubliceerd in het Gemeenteblad, de categorieën van gevallen heeft aangewezen waarin geen vvgb als bedoeld in artikel 6.5, derde lid, van het Bor is vereist. Naar vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) bevat artikel 6.5, derde lid, van het Bor geen vereisten voor de aanwijzing en houdt deze bepaling

evenmin een beperking in voor de categorieën die opgenomen kunnen worden in de aanwijzing. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 8 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2134). Uit deze uitspraak volgt tevens dat een besluit inhoudende dat een vvgb nooit is vereist niet kan worden aangemerkt als een aanwijzing van een categorie van gevallen. Daarnaast kan de bevoegdheid tot het maken van uitzonderingen als bedoeld in het derde lid van artikel 6.5 van het Bor naar zijn aard niet worden gebruikt om de hoofdregel, als neergelegd in het eerste lid van dit artikel, geheel te omzeilen. In dit geval is de door de raad afgegeven algemene vvgb evenwel niet zodanig algemeen geformuleerd dat daaraan geen betekenis toekomt. Derhalve bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder zonder de daartoe vereiste vvgb niet bevoegd was om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen.

5.2 Wat betreft het aspect parkeren overweegt de rechtbank als volgt. In de aan de verleende omgevingsvergunning ten grondslag liggende ruimtelijke onderbouwing is ten aanzien van de ruimtelijke effecten van het bouwplan op de omgeving in paragraaf 1.5 neergelegd dat het direct effect van de uitbreiding is dat deze ongeveer 6 tot 8 parkeerplaatsen gaat kosten. Van de geplande aanbouw wordt geen extra verkeersaantrekkende werking verwacht, zodat de parkeerdruk vanuit die invalshoek niet zal toenemen. Paragraaf 5.1 van de ruimtelijke onderbouwing verwijst naar een door Rho adviseurs uitgevoerd parkeerdrukonderzoek waarvan de resultaten zijn neergelegd in een memo van 21 oktober 2016. In het kader van dit parkeerdrukonderzoek zijn op diverse maatgevende momenten parkeerdrukmetingen uitgevoerd, namelijk op donderdag 13 oktober 2016 van 13.00 uur tot 17.00 uur (piekmoment werkdag), vrijdag 14 oktober 2016 van 17.00 uur tot 21.00 uur (piekmoment koopavond), zaterdag 15 oktober 2016 van 10.00 uur tot 17.00 uur (piekmoment centrumvoorzieningen) en zondag 16 oktober 2016 van 8.00 tot 12.00 uur (piekmoment kerkdienst). Gedurende deze perioden is ieder uur het aantal bezette plaatsen en het aantal onbezette plaatsen in beeld gebracht. Om te bepalen of de parkeerdruk acceptabel is, is als algemeen uitgangspunt een maximaal aanvaardbare parkeerdruk van 85 % gehanteerd. Daarbij is de gedachte dat bij een dergelijke parkeerdruk meestal nog (gemakkelijk) een vrije parkeerplaats kan worden gevonden. De parkeercapaciteit van het Kerkplein, gelegen in de zogeheten blauwe zone, is 27 parkeerplaatsen. De parkeercapaciteit in het gehele onderzoeksgebied, bestaande uit 28 secties, is 409 parkeerplaatsen. In tabel 3.1 van de memo is de parkeerdruk in de kern van Lekkerkerk, derhalve alle 28 secties, neergelegd. Uit de tabel volgt dat de parkeerdruk in de gehele kern van Lekkerkerk op de maatgevende momenten werkdag, koopavond, zaterdag en zondag achtereenvolgens 58 %, 57 %, 61 % en 41 % bedraagt. De conclusie van Rho adviseurs is dat de gemiddelde parkeerdruk in de kern van Lekkerkerk op het maatgevende moment tijdens de onderzoeksperiode (zaterdag 15 oktober 2016 tussen 11.00 en 12.00 uur) 61 % was. Hoewel de maximale aanvaardbare parkeerdruk op enkele momenten in diverse secties wordt overschreden, is in nabije secties veelal (beperkte) parkeercapaciteit beschikbaar (binnen een acceptabele loopafstand). Vooral op het Kerkplein is de parkeerdruk meestal (erg) hoog. Volgens verweerder staat de parkeergelegenheid niet in de weg aan het verlenen van de omgevingsvergunning.

5.3 Ter ondersteuning van hun betoog hebben eisers een rapport van werkzaam bij adviesbureau 'De Verkeersdeskundige', van 23 mei 2018 met daarin een analyse van de parkeereffecten van de verleende omgevingsvergunning inzake het Kerkplein in het geding ingebracht. In dit rapport wordt overwogen dat de parkeerdruk in de huidige situatie op het Kerkplein hoog is, op sommige momenten zelfs hoger dan de maximaal aanvaardbare druk van 85 %. De parkeerdruk in de nieuwe situatie op het

Kerkplein als gevolg van het wegvallen van parkeerplaatsen en van de extra parkeerbehoefte door de extra activiteiten zal veelal hoger zijn dan de maximaal aanvaardbare druk van 85 %. Voorts is het aanbod van parkeerplaatsen op aanvaardbare loopafstand (50-100 m) veelal niet aanwezig. De situatie op het Kerkplein behoeft een nadere analyse om tegemoet te kunnen komen aan de specifieke parkeerbehoeften ter plekke. ' ' komt tot de conclusie dat het parkeeronderzoek uitgevoerd door Rho adviseurs geen analyse bevat van de specifieke parkeersituatie ten aanzien van de situatie op het Kerkplein en zich slechts beperkt tot algemeenheden die gelden voor het gehele onderzoeksgebied. Verder leidt de vermindering van het aantal parkeerplaatsen op het Kerkplein met tenminste 7 tot een parkeerdruk tot boven de 100 % die niet in de aangrenzende secties kan worden opgevangen. Ten slotte ligt, gezien de in de omgevingsvergunning benoemde activiteiten voor de aanbouw, een verkeersaantrekkende werking wel in de lijn der verwachtingen.

5.4 De rechtbank overweegt onder verwijzing naar vaste jurisprudentie van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 3 juni 2015; ECLI:NL:RVS:2015:1728) dat indien uit een advies van een door het college benoemde deskundige op objectieve en onpartijdige wijze blijkt welke feiten en omstandigheden aan de conclusies ervan ten grondslag zijn gelegd en deze conclusies niet onbegrijpelijk zijn, het college bij het nemen van een besluit van dat advies mag uitgaan, tenzij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid ervan naar voren zijn gebracht. Naar het oordeel van de rechtbank zijn dergelijke concrete aanknopingspunten in het onderhavige geval aanwezig. Daartoe wordt overwogen dat uit de door Rho adviseurs verrichte metingen volgt dat de parkeerdruk op het Kerkplein, gelegen in sectie 3, op de maatgevende momenten werkdag, koopavond, zaterdag en zondag achtereenvolgens > 85 %, > 85 %, 70 – 85 % en 70 – 85 % bedraagt. Op verscheidene momenten is de parkeerdruk zelfs hoger dan 90 %, bijvoorbeeld 100 % en 119 % op vrijdag van 17.00 – 18.00 uur en 19.00 – 20.00 uur. Zoals ' ' in zijn rapport opmerkt, heeft het door Rho adviseurs uitgevoerde onderzoek betrekking op het gehele onderzoeksgebied kern van Lekkerkerk. Het onderzoek betreft slechts algemeenheden en ziet niet op de specifieke situatie op het Kerkplein. Voorts is in de ruimtelijke onderbouwing neergelegd dat als gevolg van de uitbreiding sprake zal zijn van een verlies van 6 tot 8 parkeerplaatsen. In het verweerschrift neemt verweerder evenwel het standpunt in dat er strikt genomen geen parkeerplaatsen verloren gaan, aangezien bij de herinrichting van het centrum van Lekkerkerk de ruimte aan de oostzijde van de kerk autovrij zou blijven. Ter zitting heeft verweerder toegelicht dat de desbetreffende parkeerplaatsen bij de herinrichting zijn afgeschermd, maar deze desondanks in de praktijk in gebruik worden genomen. Naar het oordeel van de rechtbank is evenwel niet duidelijk hoeveel parkeerplaatsen zich exact op het Kerkplein bevinden en of de beoogde autovrije zone al dan niet bij de in het onderzoek vermelde 27 parkeerplaatsen op het Kerkplein is inbegrepen. De ruimtelijke onderbouwing vermeldt bovendien dat uit onderzoek is gebleken dat het verlies van de 6 tot 8 parkeerplaatsen niet in de directe omgeving van de kerk kan worden gecompenseerd. De zienswijzennota vermeldt hierover dat op het Raadhuisplein ongeveer 25 tot 30 extra parkeerplaatsen zijn gecreëerd. Naar het oordeel van de rechtbank is het evenwel nog maar de vraag of het verlies aan parkeerplaatsen binnen de maximaal aanvaardbare loopafstand van 50-100 meter kan worden gecompenseerd.

5.5 De rechtbank overweegt voorts dat als gevolg van de verlening van de omgevingsvergunning de functionaliteit van het kerkgebouw wordt gewijzigd. Immers, met het realiseren van de beoogde aanbouw vindt een uitbreiding van het kerkgebouw plaats waardoor alle voorzieningen, waarvan een deel zich thans in de pastorie en het gebouw 'Gebet en Arbeid' aan de overzijde van het kerkgebouw bevindt, in één pand zullen worden

geïntegreerd. Tevens zullen de activiteiten die in de pastorie en het 'Gebed en Arbeid' gebouw worden verzorgd, in het kerkgebouw worden ondergebracht. De ruimtelijke onderbouwing vermeldt dat een aanbouw aan de kerk noodzakelijk is om het goed functioneren als 'fusiekerk' in de toekomst te garanderen. Daarnaast is de aanbouw een goede verbetering van de functionaliteit van het gebouw bij gebruik van kerkdiensten, concerten, lezingen, herdenkingen et cetera. Ter zitting heeft de derde-partij nader toegelicht dat, gelet op de samenvoeging van twee kerkgemeenten, het integreren van alle voorzieningen en activiteiten in één gebouw zowel vanuit een emotioneel als vanuit een functioneel oogpunt wenselijk wordt geacht. Aangezien als gevolg van het verlenen van de omgevingsvergunning andere, voorheen niet in het kerkgebouw plaatsvindende, activiteiten mogelijk worden gemaakt, valt naar het oordeel van de rechtbank zonder nadere motivering op dit punt niet zonder meer in te zien op grond waarvan geen verkeersaantrekkende werking valt te verwachten. Het enkele standpunt dat het aantal zitplaatsen in de kerk niet zal toenemen, acht de rechtbank in dit verband niet toereikend.

5.6 Verweerder heeft bij brief van 14 juni 2018 een reactie van de projectleider verkeer en ruimte op het door eisers overgelegde rapport van overgelegd. Daarin wordt onder meer opgemerkt dat de parkeerdruk op het Kerkplein onduidelijk is waardoor de parkeerdruk mogelijk hoger uitvalt in verband met het anders benutten van de ruimte. Verder is de restcapaciteit op het Kerkplein inderdaad zeer beperkt en in sommige situaties niet aanwezig. Naar het oordeel van de rechtbank geven de in de reactie neergelegde bevindingen tevens aanleiding om aan de representativiteit van het door Rho adviseurs uitgevoerde onderzoek te twijfelen. Verweerder mocht zich derhalve bij de besluitvorming niet zonder meer op de uitkomsten van voormeld onderzoek baseren.

6. Gelet op hetgeen hiervoor onder 5.4 tot en met 5.6 is overwogen, is de rechtbank van oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met het in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde zorgvuldigheidsvereiste en het in artikel 7:12, eerste lid, van de Awb neergelegde vereiste van een deugdelijke motivering. Het beroep is dan ook gegrond. Het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking. De overige door eisers aangevoerde beroepsgronden behoeven geen bespreking. Verweerder zal een nieuw besluit op bezwaar moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank ziet geen aanleiding voor het toepassen van een bestuurlijke lus, aangezien dat naar het zich laat aanzien geen doelmatige en efficiënte afdoeningswijze zou inhouden. Immers, gelet op de aard en omvang van het benodigde parkeeronderzoek in het kader waarvan verscheidene aspecten dienen te worden onderzocht, is onzeker op welke termijn de uitkomsten daarvan kunnen worden verwacht.

7. Omdat de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaart, bepaalt zij dat verweerder aan eisers het door hun betaalde griffierecht vergoedt.

8. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eisers gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt zij op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.002,- (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 501,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit van 21 december 2017;
- draagt verweerder op een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 170,- aan eisers te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eisers tot een bedrag van € 1.002,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. D.R. van der Meer, voorzitter, en mr. M.M. Meessen en mr. F.X. Cozijn, leden, in aanwezigheid van mr. L.S.N. Geerlings, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 14 augustus 2018.

griffier

voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: **17 AUG 2018**

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.

