

ECLI:NL:RVS:2023:1135

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	22-03-2023
Datum publicatie	22-03-2023
Zaaknummer	202002889/3/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij tussenuitspraak van 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1501, heeft de Afdeling de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn opgedragen om binnen 16 weken na de verzending van de tussenuitspraak de daarin omschreven gebreken aan het besluit van 26 maart 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Multifunctionele Accommodatie, Zwammerdam" te herstellen. Het bestemmingsplan waarover de Afdeling de tussenuitspraak heeft gedaan, voorziet in de bouw van een multifunctionele accommodatie aan de Spoorlaan in Zwammerdam, nabij de bestaande voetbalvelden van Voetbalvereniging Zwammerdam. De bedoeling is dat in de MFA een dorpshuis, een school, een gymzaal, een kinderopvang en een brandweerkazerne worden gevestigd. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak overwogen dat het besluit van 26 maart 2020 tot gewijzigde vaststelling van dit bestemmingsplan niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en niet deugdelijk is gemotiveerd en daarom wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht voor vernietiging in aanmerking komt.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl
--------------	----------------

Uitspraak

202002889/3/R3.

Datum uitspraak: 22 maart 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend te Zwammerdam, gemeente Alphen aan den Rijn, appellanten,
en

de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn,
verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1501, heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 16 weken na de verzending van de tussenuitspraak de daarin omschreven gebreken aan het besluit van 26 maart 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Multifunctionele

Accommodatie, Zwammerdam" te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 7 juli 2022 heeft de raad, ter uitvoering van de tussenuitspraak, het bestemmingsplan opnieuw en gewijzigd vastgesteld.

[appellant] en anderen hebben hun zienswijze over het besluit van 7 juli 2022 naar voren gebracht.

De raad heeft nadere stukken ingezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 februari 2023, waar [appellant] en anderen, bijgestaan door F. van der Tempel, rechtsbijstandverlener te Zwammerdam, en de raad, vertegenwoordigd door mr. R. Janssen, advocaat te Amsterdam, vergezeld door ir. B. Boon, zijn verschenen.

Overwegingen

De tussenuitspraak

1. Het bestemmingsplan waarover de Afdeling de tussenuitspraak heeft gedaan, voorziet in de bouw van een multifunctionele accommodatie (hierna: de MFA) aan de Spoorlaan in Zwammerdam, nabij de bestaande voetbalvelden van Voetbalvereniging Zwammerdam. De bedoeling is dat in de MFA een dorpshuis, een school, een gymzaal, een kinderopvang en een brandweerkazerne worden gevestigd.
2. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak overwogen dat het besluit van 26 maart 2020 tot gewijzigde vaststelling van dit bestemmingsplan niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en niet deugdelijk is gemotiveerd en daarom wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) voor vernietiging in aanmerking komt.

De Afdeling heeft in de eerste plaats overwogen dat de raad in de planregels niet heeft neergelegd wat hij heeft beoogd. De planregels staan bebouwing toe met een hoogte van 8,5 m en 9,2 m, waardoor verdiepingsvloeren mogelijk zijn. De raad heeft op de zitting echter meegedeeld dat geen verdiepingsvloeren zijn beoogd, anders dan één verdiepingsvloer in de brandweerkazerne. De Afdeling heeft de raad in de tussenuitspraak opgedragen om dit gebrek te herstellen. De Afdeling heeft overwogen dat de raad dit kon doen door de mogelijkheid van andere verdiepingsvloeren dan de verdiepingsvloer in de brandweerkazerne weg te nemen. De Afdeling heeft erop gewezen dat als de raad ervoor zou kiezen om een andere beslissing te nemen door andere verdiepingsvloeren dan de verdiepingsvloer in de brandweerkazerne niet (geheel) uit te sluiten, hij nader zal moeten bezien of de bepaling van de parkeerbehoefte en de verkeersgeneratie aanpassing behoeven.

In de tweede plaats heeft de Afdeling de planregels in strijd met artikel 3:2 van de Awb geacht, voor zover artikel 4, lid 4.2, aanhef en onder a en 2, van de planregels geluidwerende voorzieningen mogelijk maakt, nu de raad te kennen heeft gegeven dat hij in het plangebied geen geluidwerende voorzieningen wil realiseren. De Afdeling heeft de raad opgedragen om dat te herstellen door de mogelijkheid van geluidwerende voorzieningen nader te beperken of te onderzoeken.

Tot slot heeft de Afdeling vastgesteld dat in paragraaf 7.1 van de plantoelichting staat dat het Hoogheemraadschap van Rijnland geen op- of aanmerkingen op het plan heeft. Uit die enkele mededeling blijkt niet dat, zoals de raad stelt, de voorgenomen waterafvoer en watercompensatie vooraf zijn afgestemd met het Hoogheemraadschap. Nu de waterberging en de watercompensatie het Hoogheemraadschap rechtstreeks aangaat, de beoogde watercompensatie buiten het plangebied wordt gerealiseerd en daarvoor de instemming van het Hoogheemraadschap zal zijn vereist, had de raad naar het oordeel van de Afdeling in dit geval niet met een enkele stelling kunnen volstaan. Het besluit berust in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet op een deugdelijke motivering. De Afdeling heeft de raad opgedragen om dat gebrek herstellen door de inhoud van het advies van het Hoogheemraadschap inzichtelijk te maken.

3. Gelet op wat in de tussenuitspraak is overwogen, is het beroep van [appellant] en anderen tegen het besluit van 26 maart 2020 gegrond.

Het besluit van 7 juli 2022

4. Met het oog op de tussenuitspraak en de daarin geboden herstelkans, heeft de raad het bestemmingsplan bij besluit van 7 juli 2022 gewijzigd vastgesteld.

Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb is het beroep van [appellant] en anderen mede gericht tegen dit besluit.

5. De Afdeling zal aan de hand van de zienswijze van [appellant] en anderen beoordelen of de gebreken aan het besluit van 26 maart 2020 door de vaststelling van het gewijzigde bestemmingsplan zijn hersteld.

Geluidwerende voorzieningen

6. De raad heeft het bestemmingsplan gewijzigd door in artikel 4.2, aanhef en onder a, onder 2, van de planregels de mogelijkheid om ten behoeve van de bestemming geluidwerende voorzieningen te realiseren, te schrappen.

[appellant] en anderen hebben in hun zienswijze niet op deze wijziging gereageerd en dus niet te kennen gegeven dat zij zich in zoverre niet met het gewijzigde bestemmingsplan kunnen verenigen. Alleen al daarom is hun beroep tegen het op dit punt gewijzigde bestemmingsplan ongegrond.

Verdiepingsvloeren/bouwlagen

6.1. De raad heeft het bestemmingsplan ook gewijzigd door aan artikel 3.2, onder a, van de planregels onderdeel 4 toe te voegen. Op grond van dit onderdeel bedraagt het aantal bouwlagen maximaal het ter plaatse aangegeven 'maximum aantal bouwlagen'. Op de verbeelding is op een vlak van 491 m² aan de noordkant van het bouwvlak aangegeven dat het maximum aantal bouwlagen 2 is. Hier is, met andere woorden, een verdiepingsvloer mogelijk gemaakt. Op de rest van het bouwvlak is aangegeven dat het maximum aantal bouwlagen 1 is.

6.2. [appellant] en anderen betogen dat de raad in het gewijzigde plan niet uitsluitend een verdiepingsvloer voor de beoogde brandweerkazerne mogelijk heeft gemaakt. De beoogde brandweerkazerne heeft een bedrijfsvloeroppervlak van 263 m², verdeeld over twee bouwlagen. Dat betekent dat op de verbeelding een tweede bouwlaag slechts over een oppervlakte van 132 m² zou mogen worden toegestaan. Het gewijzigde bestemmingsplan maakt echter een verdiepingsvloer over een oppervlakte van 491 m² mogelijk. Dit heeft tot gevolg dat deze ook voor andere functies van het MFA zal kunnen worden gebruikt. Volgens [appellant] en anderen heeft de raad zich daarom niet gehouden aan de opdracht in de tussenuitspraak. [appellant] en anderen voeren aan dat de grotere verdiepingsvloer het mogelijk maakt dat het clubhuis bij de sportvelden in de MFA wordt geïncorporeerd. Daarmee is in de eerder overgelegde berekening van de verkeersgeneratie en de parkeerbehoefte door Royal HaskoningDHV geen rekening gehouden, zodat deze berekening niet langer ten grondslag kan worden gelegd aan het bestemmingsplan, aldus [appellant] en anderen.

6.3. [appellant] en anderen voeren op zichzelf terecht aan dat de raad in het gewijzigde plan niet uitsluitend een verdiepingsvloer voor de beoogde brandweerkazerne mogelijk heeft gemaakt. Naar het oordeel van de Afdeling verplichtte de tussenuitspraak de raad daar ook niet toe. Zoals blijkt uit wat hiervoor onder 2 is weergegeven, kon de raad ervoor kiezen om een grotere verdiepingsvloer mogelijk te maken. Dan zou hij wel moeten bezien of de bepaling van de parkeerbehoefte en de verkeersgeneratie aanpassing behoeven.

6.4. De raad heeft toegelicht dat de verdiepingsvloer zoals die nu mogelijk is gemaakt, overeenkomt met een indeling van de MFA zoals die al bij de aanvankelijke vaststelling van het bestemmingsplan was voorzien. De raad heeft met tekeningen onderbouwd dat de verdiepingsvloer steeds bedoeld is geweest voor zowel de brandweerkazerne als de school. De raad heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat geen nieuwe bepaling van de parkeerbehoefte en verkeersgeneratie nodig was, omdat in de eerder overgelegde berekening daarvan door Royal HaskoningDHV al van deze indeling en de bijbehorende bedrijfsvloeroppervlakten is uitgegaan.

6.5. In de berekening van Royal HaskoningDHV staat dat de oppervlakte van de bouwvlakdelen met de bestemming "Maatschappelijk" 2.338 m² bedraagt. Dit is ook de bouwoppervlakte van de MFA die op deze bouwvlakdelen mag worden gerealiseerd. In tabel 1 is opgenomen van welk bedrijfsvloeroppervlak voor elk van de beoogde functies is uitgegaan. Deze bedrijfsvloeroppervlakten tellen op tot een totaal van 2.830 m². De Afdeling stelt vast dat het verschil van 492 m² nagenoeg overeenkomt met de omvang van de verdiepingsvloer die nu mogelijk is gemaakt. In het onderzoek van Royal HaskoningDHV was dus al rekening gehouden met deze verdiepingsvloer.

[appellant] en anderen wijzen er op zichzelf terecht op dat in de berekeningen van de

parkeerbehoefte en verkeersgeneratie per functie in de tabellen 5, 6 en 8 het clubhuis, dat een omvang heeft van 491 m², niet afzonderlijk is vermeld. Zij verbinden daaraan echter ten onrechte de conclusie dat de parkeerbehoefte en verkeersgeneratie van het clubhuis in de berekeningen buiten beschouwing zijn gebleven. De Afdeling stelt vast dat in de genoemde tabellen wel de parkeerbehoefte en verkeersgeneratie voor de sportvelden waar het clubhuis bij hoort, zijn berekend. Zoals de raad op de zitting van 18 maart 2022 al naar voren heeft gebracht, is de aanwezigheid van een clubhuis betrokken in de kencijfers voor parkeren en de verkeersgeneratie van sportvelden. Door in de berekening de sportvelden te betrekken, heeft Royal HaskoningDHV dus ook rekening gehouden met de verplaatsing van het (al bestaande) clubhuis naar de MFA. [appellant] en anderen veronderstellen dus ten onrechte dat het ontbreken van het clubhuis in de tabellen 5, 6 en 8 erop duidt dat er in de berekeningen vanuit is gegaan dat het clubhuis niet in de MFA zal komen en dat de MFA uiteindelijk geen verdiepingvloer zal krijgen.

Dit komt ook overeen met overweging 10.2 van de tussenuitspraak. Daar wordt uiteengezet van welke oppervlakte in het rapport van Royal HaskoningDHV, en in het verlengde daarvan de raad en de Afdeling, zijn uitgegaan bij de beoordeling van het parkeeronderzoek. Dat zijn de functie gymzaal met een bruto vloeroppervlakte (bvo) van 466 m², sportvelden met een oppervlakte van 1,3 ha, cultureel centrum/wijkgebouw met een bvo van 633 m², een kinderdagverblijf/crèche met een bvo van 223 m² voor 30 kinderen met 4 medewerkers, inclusief kiss & ride plaatsen, een basisschool met een bvo van 754 m² voor 107 leerlingen, neerkomend op 5 schoolklassen, inclusief kiss & ride plaatsen, en een brandweerkazerne met een bvo van 263 m². Het oppervlakte van het clubhuis is in deze opsomming weliswaar niet expliciet benoemd, maar wel meegenomen, omdat dat is betrokken in de kencijfers van de sportvelden, zoals in het voorgaande is uiteengezet. Als het oppervlakte van het clubhuis van 491 m² wordt meegeteld bij het aantal vierkante meters bvo dan komt het totaal uit op 2.830 m².

De Afdeling concludeert dus dat de raad terecht heeft aangenomen dat in de berekening van de parkeerbehoefte en verkeersgeneratie in het onderzoek van Royal HaskoningDHV al is uitgegaan van een verdiepingvloer zoals die nu mogelijk is gemaakt. Zoals de Afdeling al in de tussenuitspraak heeft overwogen, is de indeling van de MFA waarvan in tabel 1 is uitgegaan, waarbij, zo volgt uit het voorgaande, ook al rekening is gehouden met de oppervlakte van de nu mogelijk gemaakte verdiepingvloer, een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. De raad hoefde de bepaling van de parkeerbehoefte en verkeersgeneratie dus niet aan te passen.

Het betoog slaagt niet.

Waterberging

7. Met het oog op het herstel van het geconstateerde gebrek in verband met de waterberging, heeft de raad een zin toegevoegd aan paragraaf 4.10.2 van de plantoelichting. Deze zin luidt: "Door het Hoogheemraadschap van Rijnland is schriftelijk medegedeeld dat de hiervoor beschreven compensatie positief is beoordeeld en vergunning kan worden aangevraagd."

8. [appellant] en anderen voeren aan dat de raad op deze wijze het advies van het Hoogheemraadschap niet inzichtelijk heeft gemaakt, en daarom geen juiste uitvoering heeft gegeven aan de opdracht in de tussenuitspraak. Volgens hen zijn er geen aanwijzingen dat het Hoogheemraadschap daadwerkelijk kan instemmen met de waterberging, zoals nu blijkt uit de plantoelichting is beoogd.

8.1. Het betoog van [appellant] en anderen slaagt. Met het opnemen van de enkele zin zoals weergegeven onder 8, heeft de raad de inhoud van het advies van het Hoogheemraadschap niet inzichtelijk gemaakt, zoals de Afdeling in de tussenuitspraak heeft opgedragen. De raad heeft ook nagelaten om het schriftelijke stuk van het Hoogheemraadschap als bijlage bij de plantoelichting te voegen. Het gebrek aan het besluit van 26 maart 2020 is in zoverre niet hersteld met het besluit van 7 juli 2022. Dat betekent dat ook het besluit van 7 juli 2022 voor vernietiging in aanmerking komt.

8.2. De Afdeling zal bezien of aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen in stand te laten.

8.3. Ten tijde van de vaststelling van het gewijzigde bestemmingsplan had de gemeente Alphen aan den Rijn een aanvraag om watervergunning ingediend bij het college van dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap van Rijnland, om de benodigde waterberging te kunnen realiseren. Op 28 oktober 2022 heeft de Afdeling alsnog een nader stuk van de raad ontvangen. De raad heeft dat

stuk aangeduid als het besluit van het college van het Hoogheemraadschap in het kader van de wateropgave bij het bestemmingsplan. Op 23 januari 2023 heeft de Afdeling opnieuw een nader stuk van de raad ontvangen. De raad heeft dit stuk aangeduid als een besluit van het college van het Hoogheemraadschap van 10 oktober 2022. De raad heeft hierbij vermeld dat dit een herziening is van het oorspronkelijke besluit van 16 juni 2022.

De ingezonden stukken tonen zich op het eerste gezicht als besluiten van het college van het Hoogheemraadschap, maar op de zitting hebben [appellant] en anderen betwist dat het om daadwerkelijke besluiten gaat. Zij hebben naar voren gebracht dat er volgens hen maar één besluit is, te weten een besluit van 10 oktober 2022. Dit besluit, zoals het is gepubliceerd en waartegen zij bezwaar hebben gemaakt, luidt anders dan het besluit dat de raad heeft ingezonden. In reactie daarop heeft de raad op de zitting te kennen gegeven dat de ingezonden stukken beide geen besluiten zijn, maar conceptbesluiten. De Afdeling stelt vast dat dit in de ingezonden stukken zelf en de begeleidende brieven van de raad niet als zodanig is weergegeven. Nu [appellant] en anderen bovendien terecht stellen dat de tekst van het gestelde gewijzigde besluit dat de raad heeft ingezonden niet overeenstemt met de tekst van het gepubliceerde, daadwerkelijke besluit van 10 oktober 2022, moet de Afdeling concluderen dat de raad met de ingezonden stukken een onjuist beeld heeft geschetst van het standpunt van het Hoogheemraadschap over de waterberging zoals in de plantoelichting beoogd. In deze stukken kan de Afdeling dan ook geen grond vinden om de rechtsgevolgen in stand te laten.

8.4. De besluiten van het college van het Hoogheemraadschap zijn via openbare publicaties te raadplegen. Zoals op de zitting is besproken, heeft de Afdeling deze publicaties geraadpleegd. De Afdeling heeft aan de hand daarvan vastgesteld dat het college van het Hoogheemraadschap twee besluiten heeft genomen. Op 10 oktober 2022 heeft het college van het Hoogheemraadschap door het stellen van een maatwerkvoorschrift toestemming verleend voor het aanbrengen en hebben van 3.611 m² extra verharding op de sportvelden ten zuiden van de Spoorlaan in Zwammerdam met een deel van de compensatie (382 m²), in het direct aangrenzende lager gelegen peil. Op 21 december 2022 heeft het college van het Hoogheemraadschap een wijzigingsbesluit genomen, waarbij het door het stellen van een maatwerkvoorschrift de aanleg van 2 duikers met een diameter van 800 mm en een lengte van achtereenvolgens 16,5 m en 19 m langs de Spoorlaan heeft toegestaan.

De Afdeling benadrukt dat deze besluiten als zodanig in dit geding niet ter beoordeling staan. In dit geding gaat het alleen om de vraag of er redenen zijn om op voorhand te betwijfelen of het bestemmingsplan op het punt van de benodigde waterberging uitvoerbaar is. Gelet op de besluiten van het college van het Hoogheemraadschap van 10 oktober 2022 en 21 december 2022 ziet de Afdeling geen redenen voor twijfel. Dat de waterberging die met de besluiten wordt toegestaan op punten verschilt van de aanvankelijk beoogde waterberging zoals beschreven in de plantoelichting, is onvoldoende om aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan te twijfelen. Voor zover [appellant] en anderen naar voren hebben gebracht dat het besluit van 10 oktober 2022 maar gaat over compensatie van 382 m², terwijl ongeveer 600 m² aan compensatie nodig is, acht de Afdeling van belang dat de genoemde 382 m² in dat besluit is aangeduid als een deel van de compensatie, en dat in de overwegingen bij dat besluit staat dat de toename van verharding volledig wordt gecompenseerd. De Afdeling begrijpt hieruit dat het Hoogheemraadschap slechts voor een deel van de compensatie een besluit nodig heeft geacht en dat het geen bezwaren heeft tegen de overige compensatie, die niet vergunningsplichtig is. De Afdeling ziet in de besluiten van het college van het Hoogheemraadschap dan ook alsnog aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestemmingsplan in stand te laten.

Conclusie

9. De conclusie is dat de raad de door de Afdeling in het besluit van 26 maart 2020 geconstateerde gebreken met het besluit van 7 juli 2022 onvoldoende heeft hersteld. Beide besluiten komen voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling ziet echter aanleiding om de rechtsgevolgen van het besluit van 7 juli 2022 in stand te laten. Dat betekent dat het bestemmingsplan zoals dat op 7 juli 2022 gewijzigd is vastgesteld, nu definitief geldt.

10. De raad moet de proceskosten vergoeden.

De Afdeling ziet in dit geval aanleiding om voor het indienen van een zienswijze over het besluit van 7

juli 2022 uit te gaan van een dubbele vergoeding (een vol punt in plaats van een half punt). Dit omdat de raad na inzending van het herstelbesluit en buiten de gestelde hersteltermijn, alsnog twee maal nadere stukken heeft ingebracht met het oog op herstel van gebreken aan het besluit van 26 maart 2020. [appellant] en anderen hebben daar pas na hun ingezonden zienswijze over het herstelbesluit op kunnen reageren. De Afdeling neemt hierbij ook in aanmerking dat, zoals volgt uit wat hiervoor onder 8.3 is overwogen, de raad met deze stukken de Afdeling en [appellant] en anderen op het verkeerde been heeft gezet. [appellant] en anderen hebben daar op de zitting terecht alsnog tegen geageerd.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn van 26 maart 2020, waarbij het bestemmingsplan "Multifunctionele Accommodatie, Zwammerdam" is vastgesteld;
- III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn van 7 juli 2022, waarbij het gewijzigde bestemmingsplan "Multifunctionele Accommodatie, Zwammerdam" is vastgesteld;
- IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit van 7 juli 2022 in stand blijven;
- V. veroordeelt de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn tot vergoeding van bij [appellant] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.348,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, waarbij betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;
- VI. gelast dat de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn aan [appellant] en anderen het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 178,00 voor de behandeling van het beroep vergoedt, waarbij betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. M. Soffers en mr. J.J.W.P. van Gastel, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.N. Witsen, griffier.

w.g. Van Diepenbeek

voorzitter

w.g. Witsen

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 maart 2023