

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:215

Datum uitspraak

24 januari 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 14 december 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Leiderdorp het wijzigingsplan "[locatie 1]" vastgesteld. Het perceel [locatie 1] 40 in Leiderdorp is een voormalige bedrijfskavel. Met het wijzigingsplan maakt het college de wens van de initiatiefnemer mogelijk om binnen de bestaande bebouwing ter plaatse van de bedrijfskavel maximaal twee woningen te realiseren. Ter plaatse van het perceel gold het bestemmingsplan "Oude Dorp". Dit bestemmingsplan bood de mogelijkheid om onder voorwaarden de bestemming "Bedrijf" te wijzigen naar de bestemming "Wonen". [appellant] woont op het naastgelegen perceel [locatie 1]. Hij is het niet eens met de vaststelling van het wijzigingsplan, onder meer omdat het plan volgens hem niet voldoet aan de wijzigingsvoorwaarden uit het bestemmingsplan "Oude Dorp" en met name omdat er onvoldoende parkeerplaatsen zijn.

Volledige tekst

202200749/1/R3.

Datum uitspraak: 24 januari 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Leiderdorp,
appellant,

en

het college van burgemeester en wethouders van Leiderdorp,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 14 december 2021 heeft het college het wijzigingsplan "[locatie 1] " vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[partij] en [appellant] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 20 november 2023, waar [appellant] en [gemachtigde] en het college, vertegenwoordigd door C. Pfeiffer-Bos, mr. D. Hulsegge en ir. F.W.A. Helsloot, zijn verschenen. Voorts is op de zitting [partij] als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een wijzigingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het wijzigingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 15 oktober 2020 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure de Wet ruimtelijke ordening, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het perceel [locatie 1] 40 in Leiderdorp is een voormalige bedrijfskavel. Met het wijzigingsplan maakt het college de wens van de initiatiefnemer mogelijk om binnen de bestaande bebouwing ter plaatse van de bedrijfskavel maximaal twee woningen te realiseren. Ter plaatse van het perceel gold het bestemmingsplan "Oude Dorp". Dit bestemmingsplan bood de mogelijkheid om onder voorwaarden de bestemming "Bedrijf" te wijzigen naar de bestemming "Wonen".

3. [appellant] woont op het naastgelegen perceel [locatie 1] Hij is het niet eens met de vaststelling van het wijzigingsplan, onder meer omdat het plan volgens hem niet voldoet aan de wijzigingsvoorwaarden uit het bestemmingsplan "Oude Dorp" en met name omdat er onvoldoende parkeerplaatsen zijn.

Toetsingskader

4. Met het bestaan van de wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan mag de planologische aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemming binnen het gebied waarover de

wijzigingsbevoegdheid gaat in beginsel als een gegeven worden beschouwd als is voldaan aan de in het bestemmingsplan gestelde wijzigingsvoorwaarden. Dit neemt niet weg dat het bij het vaststellen van een wijzigingsplan gaat om een bevoegdheid en niet om een plicht. Het feit dat is voldaan aan de wijzigingsvoorwaarden die in een bestemmingsplan zijn opgenomen, doet niets af aan de plicht van het college van burgemeester en wethouders om in de besluitvorming over de vaststelling van een wijzigingsplan ook na te gaan of uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, gelet op de betrokken belangen, wijziging van de oorspronkelijke bestemming gerechtvaardigd is.

Ingetrokken beroepsgronden

5. [appellant] heeft op de zitting zijn beroepsgronden over een onduidelijkheid in de beantwoording van de zienswijze en over het geluid van de bedrijvigheid ten westen van het perceel [locatie 2] ingetrokken.

Procedureel

Ontwikkelvisie

6. [appellant] betoogt dat er ten onrechte geen ontwikkelvisie voor de [locatie 2] is opgesteld. Volgens de Ruimtelijke Structuurvisie Leiderdorp 2035 (hierna: de structuurvisie) is een ontwikkelvisie een belangrijk instrument om voorafgaand aan concrete planvorming in samenspraak met omwonenden en potentiële ontwikkelaars een ruimtelijk plan van eisen te maken voor de locatieontwikkeling. Deze locatie aan de Doeslaan is volgens [appellant] aangemerkt als zogenoemde 'dynamische hotspot', waarvoor zo'n ontwikkelvisie opgesteld had moeten worden. Voor zover het college heeft gesteld dat het maken van een ontwikkelvisie niet nodig is voor een wijzigingsplan dat voldoet aan de wijzigingsvoorwaarden uit het bestemmingsplan, voert [appellant] aan dat ook dan een ontwikkelvisie een toegevoegde waarde had kunnen hebben.

6.1. In paragraaf 3.3 van de structuurvisie staat het volgende:

"Binnen de laagdynamische gebieden is op verschillende plekken sprake van een 'dynamische hotspot'. Dit zijn locaties die op termijn ruimtelijk dan wel functioneel getransformeerd zullen worden. Veelal gaat het om leegstaande schoolgebouwen of andere vrijkomende functies/gebouwen. Het aantal daarvan is beperkt, de doorwerking ervan op de structuur van de omringende wijk ook. Het betreft de volgende locaties:

1. De werven aan de Does - Doeslaan.

[...]

De gemeente verwacht dat de bovenstaande locaties in de komende 10 tot 20 jaar geherstructureerd zullen worden. Mogelijk kunnen er in de loop der tijd ook andere locaties aangemerkt worden als hotspot. Belangrijk criterium voor een hotspot is dat het gaat om een herstructurering die de functie en de ruimtelijke structuur van de locatie wezenlijk doet veranderen. Sloop en nieuwbouw van een woongebouw valt hier dus niet onder.

Ontwikkelvisie

Voor elke hotspot geldt dat er gezamenlijk met de betrokken partijen, voorafgaand aan invulling van programma en ontwerp, een ontwikkelvisie gemaakt moet worden. De ontwikkelvisie omvat in ieder geval de volgende elementen:

- een ruimtelijk functionele analyse;
- een ontwikkelkader, mogelijk in de vorm van scenario's, met uitspraken over functies, bereikbaarheid, dichtheden, participatie en ruimtelijke kwaliteit.

Tevens geldt dat:

- de ontwikkelvisie door de raad wordt vastgesteld;
- de gemeente een rol als regelaar en 'facilitator' heeft, maar de ontwikkelaarsrol overlaat aan betrokken partijen. Ze stelt dus de kaders en nodigt de betrokken partijen uit.

De eigenaren en gemeente maken vervolgens gezamenlijk afspraken. Omwonenden worden betrokken bij de uitwerking."

6.2. Volgens de structuurvisie moet dus voor elke hotspot, gezamenlijk met de betrokken partijen, een ontwikkelvisie worden gemaakt. Een belangrijk criterium voor een hotspot is dat het gaat om een herstructurering die de functie en de ruimtelijke structuur van de locatie wezenlijk doet veranderen. Naar het oordeel van de Afdeling brengt het wijzigingsplan geen wezenlijke verandering in de ruimtelijke structuur van de locatie. De twee woningen worden volgens de plantoelichting grotendeels gerealiseerd binnen de bestaande bebouwing. Het skelet van de bestaande bebouwing wordt daarbij grotendeels hergebruikt en voorzien van nieuwe gevels. Het perceel [locatie 2] kan daarom niet worden aangemerkt als een dynamische hotspot als bedoeld in de structuurvisie waarvoor een ontwikkelvisie opgesteld had moeten worden. Daarnaast is met het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan de planologische aanvaardbaarheid van de woonfunctie in beginsel een gegeven, als aan de wijzigingsvoorwaarden wordt voldaan, zoals hiervoor onder 4 is overwogen. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat het college heeft kunnen afzien van het maken van een ontwikkelvisie voorafgaand aan de procedure die heeft geleid tot de vaststelling van het wijzigingsplan.

Het betoog slaagt niet.

Inhoudelijk

Bezonning

7. [appellant] betoogt dat een verhoging van het dak en/of het verplaatsen van de buitengevels van [locatie 2] naar buiten toe, direct nadelige gevolgen heeft voor de bezonning van zijn eigen woning. Het college en de initiatiefnemer moeten zich volgens [appellant] houden aan hun eerder gedane toezeggingen om de feitelijke situatie van het dak en van de gevels te handhaven.

7.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het wijzigingsplan geen negatieve gevolgen

voor de bezonning van het perceel van [appellant] heeft, omdat onder het vorige plan een hogere bouwhoogte was toegestaan. Dat de bebouwing feitelijk iets hoger wordt dan de huidige bebouwing, is nodig om aan de huidige bouwtechnische eisen (een dikker isolatiepakket) te kunnen voldoen.

7.2. Artikel 4.6.3, aanhef en onder a, van de regels van het bestemmingsplan "Oude Dorp" bepaalt dat het plan mag worden gewijzigd door het wijzigen van de bestemming "Bedrijven" in de bestemming "Wonen" indien de bedrijfsfunctie ter plaatse is beëindigd, mits de bestaande bouwvlakken niet worden vergroot. De Afdeling stelt vast dat aan die voorwaarde wordt voldaan, omdat in het wijzigingsplan de bestaande bouwvlakken niet worden vergroot.

7.3. Over de bouwhoogte is geen wijzigingsvoorwaarde gesteld in het bestemmingsplan. Het college dient echter wel te beoordelen of de in het wijzigingsplan toegestane bouwhoogte in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. In dit kader kan de bezonning van het naastgelegen perceel van [appellant] aan de orde komen.

7.4. Ter plaatse van het perceel [locatie 2] was op grond van het bestemmingsplan "Oude Dorp" een maximale bouwhoogte van 7 m respectievelijk 4 m toegestaan. Het wijzigingsplan laat op het perceel een bouwhoogte van 6,5 m respectievelijk 3,5 m toe. Dit betekent dat het bestemmingsplan "Oude Dorp" een hogere bouwhoogte toeliet dan het wijzigingsplan. In planologisch opzicht gaat [appellant] er dus op vooruit wat betreft de toegelaten bouwhoogte. Het college heeft dit naar het oordeel van de Afdeling mogen meewegen bij de beoordeling of het wijzigingsplan uit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar is. Bovendien ziet de Afdeling in wat [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding om te oordelen dat de toegestane bouwhoogte onevenredig veel nadelig effect heeft voor de bezonning van zijn perceel. Onder deze omstandigheden heeft het college zich op het standpunt mogen stellen dat de toegestane bouwhoogte niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening is.

7.5. Voor zover [appellant] in dit kader een beroep doet op het vertrouwensbeginsel, oordeelt de Afdeling als volgt. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe.

[appellant] verwijst naar het document Inspraak en Nota van beantwoording [locatie 2] Leiderdorp (hierna: het Inspraakdocument). Hierin heeft de initiatiefnemer [partij] het volgende geantwoord op een inspraakreactie:

"Ad negatief effect op bezonning: het initiatief gaat uit van inpassing van de nieuwe woonfuncties binnen de bestaande bebouwing. Er zal daarom geen negatief effect zijn op de bezonning van aangrenzende gronden."

Wat [partij] in het Inspraakdocument heeft geantwoord kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden aangemerkt als een toezegging of uitlating van de kant van de overheid. [appellant] betoogt dat het college heeft toegezegd dat de inhoud van het Inspraakdocument zou worden meegewogen in de besluitvorming. Op de zitting heeft het college gesteld dat het juist is dat het Inspraakdocument zou worden meegewogen in de belangenafweging, maar dat dat niet betekent dat een concrete toezegging is gedaan over de bouwhoogte die in

het wijzigingsplan zou worden toegestaan. De Afdeling volgt dit standpunt van het college en overweegt dat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat het college een toezegging heeft gedaan over de maximale bouwhoogte. Het college heeft enkel gezegd dat de inhoud van het Inspraakdocument wordt meegewogen in de besluitvorming. Het college heeft niet gezegd dat het zal komen tot een voor [appellant] positief luidend besluit wat betreft de bouwhoogte en de daarmee samenhangende bezonning, inhoudende dat de bouwhoogte feitelijk gelijk zou blijven.

Het betoog slaagt niet.

Bodemkwaliteit

8. [appellant] betoogt dat de bodemkwaliteit van het perceel [locatie 2] ongeschikt is voor de woonbestemming. Het wijzigingsplan is daarom in strijd met artikel 4.6.3 van de regels van het bestemmingsplan "Oude Dorp". Vanwege de mate van bodemverontreiniging, dient de gehele bodem te worden gesaneerd, net zoals dat is gedaan bij een soortgelijk geval op het perceel Doeslaan 50. Volgens [appellant] heeft het college ten onrechte geconcludeerd dat de huidige betonnen vloer de verontreinigde bodem voldoende bedekt en als saneringsmaatregel kan dienen. Er moeten immers veel voorzieningen via of onder de betonnen vloer komen waardoor er grondroeringen moeten plaatsvinden.

Daarnaast betoogt [appellant] dat het bodemonderzoek door Linge milieu B.V. onjuist is verricht. Allereerst omdat het bodemonderzoek nog uitgaat van een ontwerp met drie woningen en geen twee woningen met een groter binnenterrein zoals dat nu is vastgelegd in het wijzigingsplan. Daarnaast zijn ten onrechte de tank in de grond van het perceel en de vetput onder de inrit niet onderzocht en worden deze niet gesaneerd en zijn de gevolgen van de mogelijk verzakte grond niet in kaart gebracht.

8.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de normen uit de Wet bodembescherming strekken tot bescherming van de kwaliteit van de bodem en niet tot bescherming van de belangen van [appellant]. Deze beroepsgrond kan volgens het college daarom op grond van artikel 8:69a van de Awb niet leiden tot vernietiging van het besluit tot vaststelling van het wijzigingsplan.

8.2. Artikel 8:69a van de Awb luidt:

"De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

8.2.1. Gezien de beperkte afstand tussen het perceel van [appellant] en het perceel [locatie

2], waar de bodemverontreiniging aanwezig is, kan niet worden uitgesloten dat die zich door grondroeringen verspreidt en dit nadelige gevolgen veroorzaakt voor het woon- en leefklimaat van [appellant]. Daarom kan niet worden geoordeeld dat de normen voor de bescherming van de bodemkwaliteit kennelijk niet strekken ter bescherming van de belangen van [appellant] (vgl. uitspraak van 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2439, r.o. 119.1). De Afdeling zal de beroepsgrond daarom inhoudelijk behandelen.

8.3. Artikel 4.6.3, aanhef en onder d, van de regels van het bestemmingsplan "Oude Dorp" bepaalt dat het plan mag worden gewijzigd door het wijzigen van de bestemming "Bedrijven" in de bestemming "Wonen" indien de bedrijfsfunctie ter plaatse is beëindigd, mits de bodemkwaliteit ter plaatse geschikt is voor de beoogde bestemming.

Artikel 2.4.3 van de regels van het wijzigingsplan luidt als volgt:

"De gronden met de bestemming Wonen mogen slechts als zodanig in gebruik genomen worden indien er een BUS-melding, dan wel saneringsplan bij het bevoegd gezag is ingediend en akkoord is bevonden."

8.4. In paragraaf 5.2 van de plantoelichting is ingegaan op het aspect bodem. Daarbij wordt verwezen naar twee rapporten van Linge milieu B.V., namelijk het rapport "Verkennd bodemonderzoek [locatie 2] Leiderdorp, november 2016" van 28 november 2016 (hierna: Bodemonderzoeksrapport 2016) en het rapport "Bodemonderzoek [locatie 2] Leiderdorp, 2351 SR juni 2020" van 8 juni 2020 (hierna: Bodemonderzoeksrapport 2020). Die rapporten zijn als bijlagen bij de plantoelichting gevoegd. Volgens het Bodemonderzoeksrapport 2020 wordt de verontreiniging gekwalificeerd als ernstig geval, maar kan de huidige betonvloer worden beschouwd als een passende saneringsmaatregel. Voor sanering van de verontreiniging is een melding Besluit uniforme saneringen (hierna: BUS-melding) nodig.

8.5. De Afdeling overweegt dat artikel 2.4.3 van de planregels waarborgt dat het perceel [locatie 2] pas voor bewoning in gebruik genomen mag worden als er een geaccordeerde BUS-melding, dan wel een geaccordeerd saneringsplan is. Het college en [partij] hebben gesteld dat er overleg is geweest met de Omgevingsdienst West-Holland, waar de BUS-melding is ingediend. Daaruit is naar voren gekomen dat het intact houden van de betonnen vloer als saneringsmaatregel ook volgens de Omgevingsdienst West-Holland afdoende is. Voor zover [appellant] stelt dat de betonvloer niet geschikt is als saneringsmaatregel omdat er grondroeringen zullen plaatsvinden, heeft het college op de zitting toegelicht dat de betonvloer een dikte heeft van ongeveer 50 cm, al dan niet bestaande uit meerdere lagen, waardoor leidingen in die betonvloer geplaatst kunnen worden en de grond daaronder niet geroerd hoeft te worden. Na het plaatsen van leidingen wordt de betonvloer weer gedicht. Op de zitting heeft het college erop gewezen dat mocht het intact laten van de betonvloer bij het beoordelen van een BUS-melding toch als een ongeschikte saneringsmaatregel worden beschouwd, dan moet de initiatiefnemer op grond van artikel 2.4.3 van de planregels alsnog een saneringsplan bij het bevoegd gezag indienen en moet dat akkoord worden bevonden. Naar het oordeel van de Afdeling is in zoverre voldoende gewaarborgd dat de bodemkwaliteit ter plaatse geschikt is voor de bestemming "Wonen".

8.6. Voor zover [appellant] onder verwijzing naar het perceel Doeslaan 50 een beroep doet op het gelijkheidsbeginsel en aanvoert dat om die reden de bodem van het perceel [locatie 2] geheel gesaneerd moet worden, overweegt de Afdeling dat uit wat onder 8.5 is overwogen

blijkt dat niet uitgesloten is dat dit ook moet gebeuren. Dat is ter beoordeling van het bevoegd gezag van de BUS-melding en ligt hier nu niet ter beoordeling voor. In de regels van het wijzigingsplan is gewaarborgd dat het perceel pas bewoond mag worden als er een geaccordeerde BUS-melding, dan wel een geaccordeerd saneringsplan is.

8.7. Voor zover [appellant] betoogt dat het bodemonderzoek onjuist is verricht, overweegt de Afdeling het volgende. In paragraaf 2.1 van het Bodemonderzoeksrapport 2020 staat dat een ondergrondse vetput en benzinetank zijn geregistreerd op het perceel en dat bij vernieuwing van het riool in de openbare weg de gemeente Leiderdorp de ondergrondse benzinetank zal saneren. Dit wijst er naar het oordeel van de Afdeling op dat, anders dan [appellant] betoogt, de vetput en de benzinetank zijn betrokken bij het bodemonderzoek.

Of in het bodemonderzoek is uitgegaan van twee of drie woningen, wat daar ook van zij, maakt de uitkomst van het onderzoek niet anders, omdat bodemonderzoek is verricht op het gehele perceel waar de woningen zullen komen. Voor zover [appellant] heeft aangevoerd dat de eventuele verzakking van de grond bij het bodemonderzoek betrokken had moeten worden, ziet de Afdeling geen grond om dat te oordelen omdat een relatie tussen de mogelijke verzakking en de bodemkwaliteit niet aannemelijk is gemaakt.

8.8. Gelet op wat hiervoor is overwogen heeft het college naar het oordeel van de Afdeling voldoende gemotiveerd dat de bodemkwaliteit ter plaatse geschikt is, dan wel zal zijn, voor de bestemming "Wonen".

Het betoog slaagt niet.

Afwatering

9. [appellant] betoogt dat er geen duidelijk afwateringsplan is en is bang dat het wijzigingsplan ertoe leidt dat de afwatering van met name de binnenplaats via zijn gevel, schuur en tuin zal plaatsvinden, met wateroverlast tot gevolg.

9.1. De Afdeling stelt vast dat in paragraaf 5.1 van de plantoelichting aandacht is besteed aan de waterhuishoudkundige gevolgen van het plan. Daarin staat dat de sloop van de bebouwing op het middengedeelte van het plangebied geen gevolgen heeft voor het verhard oppervlak. Ook in de nieuwe situatie blijft het terreindeel verhard. Wat betreft het aspect afwatering staat in de plantoelichting vermeld dat de nieuwe wooneenheden worden aangesloten op de bestaande riolering. De intentie is om het hemelwater af te koppelen. Volgens de plantoelichting is het wijzigingsplan in relatie tot het aspect water uitvoerbaar.

9.2. Het bezwaar van [appellant] richt zich in feite tegen de wijze waarop aan dit wijzigingsplan uitvoering zal worden gegeven. Hoewel de vraag welke voorzieningen moeten worden getroffen ter voorkoming van wateroverlast op het perceel van [appellant] een kwestie van uitvoering betreft, biedt het wijzigingsplan het juridisch-planologisch kader waarin ook de mogelijke gevolgen voor de afvoer van het hemelwater dienen te worden meegewogen. Op de zitting hebben het college en [partij] toegelicht dat voorzieningen zullen worden getroffen om wateroverlast op het perceel van [appellant] te voorkomen en dat dit in het kader van de omgevingsvergunning nader aan de orde zal komen. In wat [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding om te oordelen dat het wijzigingsplan in de weg staat aan de mogelijkheid om in het kader van een omgevingsvergunning voor bouwen de

nodige voorzieningen te treffen ter voorkoming van wateroverlast, indien daartoe aanleiding zou bestaan. Gelet hierop heeft het college zich op het standpunt mogen stellen dat het wijzigingsplan niet zal leiden tot onevenredige wateroverlast op het perceel van [appellant]. Het betoog slaagt niet.

Recht van overpad

10. [appellant] betoogt dat het recht van overpad zoals dat nu als erfdienstbaarheid geldt, op de planverbeelding had moeten worden ingetekend.

10.1. De Afdeling overweegt dat de aanwezigheid van een zakelijk recht, zoals een erfdienstbaarheid, niet wordt bestemd of aangeduid in een wijzigingsplan en dus niet op de verbeelding kan worden ingetekend.

Het betoog slaagt niet.

Cultuurhistorie

11. [appellant] betoogt dat onduidelijk is of voldaan kan worden aan de wijzigingsvoorwaarde dat de cultuurhistorische karakteristiek niet wordt aangetast. Het is [appellant] onduidelijk welke variant van de situatieschetsen is goedgekeurd in het wijzigingsplan. Ook is onduidelijk welke variant is beoordeeld door Erfgoed Leiden en Omstreken (hierna: ELO). Bovendien is het [appellant] nog onduidelijk hoe de gevels aan alle zijden van het perceel er uit gaan zien.

11.1. Het college stelt dat pas op het moment van toetsing van de bouwaanvraag voor het gedeeltelijk slopen en het verbouwen van het pand naar de woningen formeel advies wordt gevraagd aan de erfgoeddeskundige ELO. Niettemin is om advies gevraagd bij ELO op basis van schetsen van het bouwplan om op voorhand de uitvoerbaarheid van het wijzigingsplan te kunnen beoordelen. Hier is volgens het college aan voldaan.

11.2. Artikel 4.6.3, aanhef en onder b, van de regels van het bestemmingsplan "Oude Dorp" bepaalt dat het plan mag worden gewijzigd door het wijzigen van de bestemming "Bedrijven" in de bestemming "Wonen" indien de bedrijfsfunctie ter plaatse is beëindigd, mits de aanwezige cultuurhistorische karakteristiek niet wordt aangetast.

11.3. Aan het perceel is in het wijzigingsplan de dubbelbestemming "Waarde-Cultuurhistorie 2" toegekend.

Artikel 4 van de planregels luidt:

"Artikel 21 Waarde - Cultuurhistorie 2 uit bestemmingsplan "Oude Dorp", met IMRO-kenmerk:NL.IMRO.0547.Bpoudedorp-VG02, is van overeenkomstige toepassing."

Artikel 21 van de regels van het bestemmingsplan "Oude Dorp" luidt:

"21.1 Bestemmingsomschrijving

De voor Waarde - Cultuurhistorie 2 aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor het behoud, herstel en de uitbouw van

de in de toelichting aangegeven cultuurhistorische en ruimtelijke waarden van het gebied en zijn bebouwing.

21.2 Bouwregels

Op en onder de in lid 21.1 genoemde gronden mag uitsluitend worden gebouwd in aanvulling op het bepaalde bij de andere daar voorkomende bestemming(en), met dien verstande dat de hoofdvorm van de bouwwerken, gevelindeling, (goot-)hoogte, dakhelling en nokrichting, zoals die bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan gehandhaafd dient te worden.

21.3 Afwijking bouwregels

Burgemeester en wethouders kunnen met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 21.2 met dien verstande dat hierdoor geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de in de toelichting weergegeven cultuurhistorische en ruimtelijke waarden van het gebied; een omgevingsvergunning wordt niet eerder verleend dan nadat advies is verkregen van de deskundige, omtrent de vraag of de cultuurhistorische waarden niet onevenredig worden of kunnen worden geschaad en de eventueel te stellen voorwaarden.

[...]"

11.4. Door het toekennen van de dubbelbestemming "Waarde-Cultuurhistorie 2" en de daarbij behorende planregels is naar het oordeel van de Afdeling gewaarborgd dat aan de wijzigingsvoorwaarde van artikel 4.6.3, aanhef en onder b, van de regels van het bestemmingsplan "Oude Dorp" wordt voldaan.

Het college heeft zoals gesteld advies gevraagd aan ELO over de cultuurhistorische karakteristiek van het pand. Op de zitting is toegelicht dat hiervoor de tekeningen en impressies zijn gebruikt zoals die in hoofdstuk 3 van de plantoelichting staan.

In het advies van ELO is geconcludeerd dat het deels openmaken van de ruimte tussen het gebouw aan de Doeslaan en de Does aansluit bij de historische vorming van het complex. Dit heeft volgens het advies geen grote gevolgen voor de cultuurhistorische waarden. Ook het aanpassen van het volume aan het water sluit volgens het advies redelijk aan bij het karakter van een bedrijfspand. Wel dient er meer metselwerk terug te komen rondom de ramen, zodat het gebouw een betere verhouding krijgt die aansluit bij een industrieel gebouw. Belangrijk is dat daarmee ook de hekwerken voor de vensters worden ingekort tot de daadwerkelijke raamopeningen. De overige aanpassingen hebben volgens het advies van ELO geen gevolgen voor de cultuurhistorische waarden.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college hiermee voldoende gemotiveerd dat er een uitvoering van het wijzigingsplan mogelijk is waarmee de aanwezige cultuurhistorische karakteristiek niet wordt aangetast.

Het betoog slaagt niet.

Luchtkwaliteit

12. [appellant] betoogt dat het wijzigingsplan nadelige gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit op zijn perceel. Volgens hem is het onduidelijk of er een overdekte parkeerstalling wordt gerealiseerd en of de verbrandingsgassen blijven hangen, zoals hij vreest.

12.1. Artikel 4.6.3, aanhef en onder f, van de regels van het bestemmingsplan "Oude Dorp" bepaalt dat het plan mag worden gewijzigd door het wijzigen van de bestemming "Bedrijven" in de bestemming "Wonen" indien de bedrijfsfunctie ter plaatse is beëindigd, mits het wijzigingsplan niet in betekenende mate leidt tot een verslechtering van de luchtkwaliteit.

12.2. In paragraaf 5.6 van de plantoelichting is ingegaan op het aspect luchtkwaliteit. Hierin staat dat de realisatie van de twee woningen ver onder de grenzen blijft van de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen). Daarmee heeft het plan niet of slechts in geringe mate invloed op de luchtkwaliteit. Er hoeft daarom niet getoetst te worden aan de grenswaarden voor stikstofdioxide en fijn stof. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit onjuist is en dat het wijzigingsplan wel in betekenende mate leidt tot een verslechtering van de luchtkwaliteit.

Het betoog slaagt niet.

Parkeren

13. [appellant] betoogt dat bij het bepalen van het benodigde aantal parkeerplaatsen is uitgegaan van een te lage parkeernorm van 1,6 parkeerplaatsen per woning voor de woning aan de Doeslaan. Hiertoe voert hij aan dat die woning niet in het middeldure, maar in het dure segment valt. De onderbouwing van de initiatiefnemer van de geschatte WOZ-waarden van vergelijkbare woningen gaat volgens [appellant] uit van verkeerde kengetallen, omdat die niet overeenkomen met de getallen die uit kadastergegevens en van de website www.wozwaardeloket.nl kunnen worden herleid. De woning aan de Doeslaan valt volgens [appellant] ruim boven de ondergrens van het duurdere segment, wat betekent dat er een hogere parkeernorm geldt. Op basis van die hogere parkeernorm van 1,8 parkeerplaatsen per woning dienen er 4 parkeerplaatsen te worden gerealiseerd, terwijl er bij de vaststelling van het wijzigingsplan is uitgegaan van 3 parkeerplaatsen.

[appellant] betoogt verder dat de regel uit het Addendum op het Parkeerbeleidsplan uit 2016 om een vermindering toe te passen op de parkeerbalans niet opgaat, omdat er feitelijk de afgelopen 5 à 6 jaar geen bedrijvigheid heeft plaatsgevonden in het pand. Het bedrijf dat volgens de gegevens van de Kamer van Koophandel op het perceel is gevestigd betreft een bedrijf van de initiatiefnemer zelf, waarvan geen parkeerbehoefte uitgaat. Mocht dit toch worden aangemerkt als bedrijvigheid met een parkeerbehoefte, dan is het aantal van 0,51 parkeerplaats dat in mindering is gebracht op de parkeerbalans te hoog, ook gelet op de te hoge gebouwoppervlakte waarvan is uitgegaan en het aantal geregistreerde medewerkers.

13.1. Het college stelt dat de WOZ-waarde die in het Parkeerbeleidsplan Leiderdorp van 7 februari 2012 (hierna: Parkeerbeleidsplan 2012) is gehanteerd als grens voor middeldure woningen sindsdien niet is geïndexeerd en dus niet actueel is. Als die indexatie plaats zou vinden naar het jaar 2022, dan zou de grens niet € 350.000,00 zijn, maar € 420.000,00, aldus het college. Het college stelt zich op het standpunt dat de initiatiefnemer op objectieve wijze heeft aangetoond dat de woning aan de Doeslaan valt binnen de categorie van een middeldure woning, gelet op de oppervlakte van 90 m² en de locatie.

Het college stelt zich daarnaast op het standpunt dat de parkeerbehoefte van het bedrijfspand volgens het parkeerbeleid mag worden afgetrokken van de parkeervraag van de woonfunctie. Het pand is sinds 30 december 2015 eigendom van de initiatiefnemer en sindsdien is de gemeente met hem in overleg over de herontwikkeling. Het is dan ook volgens het college niet onlogisch dat het pand in de tussentijd niet is verhuurd aan nieuwe bedrijven. Gelet op het achterliggende doel van het parkeerbeleid, inhoudende dat op objectieve wijze de parkeervraag van een te amoveren functie wordt verdisconteerd in de parkeerbalans bij een herontwikkeling, en gelet op de vaste jurisprudentie van de Afdeling dat een plan geen bijdrage hoeft te leveren aan het oplossen van een bestaand parkeertekort, ziet het college geen aanleiding om in het geheel geen parkeervraag meer toe te rekenen aan het bedrijfspand.

13.2. Artikel 7.1 van de regels van het wijzigingsplan luidt:

- "a. tot een met de bestemming strijdig gebruik wordt in elk geval gerekend het gebruik van gronden en bouwwerken, anders dan bestaand gebruik, zonder dat op het desbetreffende bouwperceel voldoende parkeerplaatsen ten dienste van de zich daar bevindende functies zijn aangelegd en in stand worden gehouden;
- b. een omgevingsvergunning voor het bouwen of uitbreiden van een gebouw bedoeld voor wonen of een ander soort verblijf van mensen op een bouwperceel wordt slechts verleend, indien is aangetoond dat voldoende parkeerplaatsen aanwezig zijn dan wel zullen worden aangelegd;
- c. of sprake is van voldoende parkeerplaatsen wordt bepaald door het gemeentelijke parkeerbeleid, met dien verstande dat het totale aantal benodigde parkeerplaatsen naar boven wordt afgerond naar het eerstvolgende hele getal;
- d. parkeerplaatsen ten dienste van de zich op een bouwperceel bevindende functie zijn aanwezig of worden aangelegd op het bouwperceel waarop die functie zich bevindt;
- e. de afmetingen van een parkeerplaats dienen te voldoen aan het parkeerbeleid;
- f. de parkeerplaatsen mogen niet worden gebruikt voor andere doeleinden dan het parkeren van motorvoertuigen."

13.3. Op p. 20 van het Parkeerbeleidsplan 2012 staat dat de parkeerbehoefte per woning afhankelijk is van de woningwaarde en dat op basis van de Leiderdorpse WOZ-waarden de volgende grenzen worden gehanteerd:

-goedkope woningen: tot € 250.000,00

-middeldure woningen: € 250.000,00 - € 350.000,00

-dure woningen: boven € 350.000,00.

In het Parkeerbeleidsplan 2012 staan de volgende parkeernormen voor woningen:

- woning duur: 1,8 parkeerplaats per woning,
- woning middelduur: 1,6 parkeerplaats per woning,
- woning goedkoop: 1,4 parkeerplaats per woning.

In paragraaf 4.1 van het Addendum Parkeerbeleidsplan staat het volgende:

"De volgende regels zijn van toepassing:

- De parkeervraag in de openbare publieke ruimte van het laatste legale gebruik van het gebouw of terrein mag worden afgetrokken van de berekende parkeervraag van de nieuwe situatie. Mits de geamoveerde functie minder dan vijf jaar geleden in gebruik was. Om de parkeervraag van de geamoveerde functie te berekenen wordt de vigerende parkeernorm gehanteerd zonder extra toekomstige reservering.
- Als een gebouw of terrein meer dan vijf jaar ongebruikt of 'tijdelijk' in gebruik is gebleven wordt de parkeervraag van de bestaande situatie in de openbare publieke ruimte geacht nihil te zijn. Wel mogen de parkeerplaatsen op openbaar eigen terrein, mits gehandhaafd, worden toegeschreven aan de nieuwe situatie. Tijdelijk gebruik ter overbrugging van een permanent gebruik wordt (als het langer dan vijf jaar heeft geduurd) buiten beschouwing gelaten bij de beoordeling van het laatste legale gebruik. Het is ter beoordeling aan het bevoegd gezag of er sprake is van tijdelijk gebruik.

[...]"

13.4. In paragraaf 5.10 van de plantoelichting is ingegaan op parkeren. Daar staat dat om de parkeervraag van het wijzigingsplan te bepalen de systematiek is aangehouden zoals vastgelegd in het Parkeerbeleidsplan 2012 en het Addendum Parkeerbeleidsplan. Uitgangspunt van het parkeerbeleid is dat parkeren op eigen terrein wordt opgelost en dat de parkeerdruk in de omgeving ongewijzigd blijft.

In de plantoelichting wordt verwezen naar de Memo Verkenning parkeren ontwikkeling [locatie 2] van 20 februari 2020 (hierna: Memo), die als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd. In de Memo staat onder het kopje "Bepalen omvang parkeerbehoefte huidige functie" het volgende:

"Bij de werkwijze wordt aangesloten bij de parkeernormen exclusief de toekomstige reservering uit het parkeerbeleid die van toepassing is op de zwaarste representatieve invulling van de geldende bestemming. Voor het bedrijf gelden de parkeernormen uit het Addendum 2016 voor arbeidsintensieve / bezoekersextensieve bedrijven (industrie, laboratorium, werkplaats). Dit resulteert in een bestaande parkeerbehoefte van 1,7 parkeerplaatsen per 100 m² bvo. Het pand is 600 m² groot, waarmee (1,7*6=)10,2 parkeerplaatsen. Afgerond op gehele mogen er dus 10 parkeerplaatsen worden toegerekend aan het pand. Het piekmoment van parkeren in de openbare ruimte voor bedrijven valt overdag, voor wonen is dat de werkdagavond. Op dat moment is het aanwezigheidspercentage van bedrijven 5%, waardoor dezelfde parkeerplaatsen die overdag worden gebruikt door het bedrijf kunnen worden gebruikt voor woningen. Aangezien de ontwikkelaar van plan is om woningen mogelijk te maken, die de bezettingspiek in de avond

hebben, zijn van het huidige bedrijf geen 10,2 parkeerplaatsen beschikbaar in de openbare ruimte, maar $(10,2 \times 0,05 =) 0,51$ parkeerplaatsen, afgerond op gehele bedraagt dit 1 parkeerplaats."

Uit de zienswijzennota met bijlagen kan worden afgeleid dat met het "huidige bedrijf" in de Memo wordt bedoeld op het bedrijf Brugman A.V. Producties, dat tot 8 december 2015 op het perceel [locatie 2] gevestigd was. Het college heeft op de zitting bevestigd dat de in de Memo berekende 0,51 parkeerplaatsen gebaseerd zijn op het bedrijf Brugman A.V. Producties.

13.5. Volgens het Addendum Parkeerbeleidsplan mag de parkeervraag in de openbare publieke ruimte van het laatste legale gebruik van het gebouw of terrein worden afgetrokken van de berekende parkeervraag van de nieuwe situatie, mits de geamoveerde functie minder dan vijf jaar geleden in gebruik was en wordt de parkeervraag van de bestaande situatie in de openbare ruimte geacht nihil te zijn als een gebouw of terrein meer dan vijf jaar ongebruikt of 'tijdelijk' in gebruik is gebleven. De Afdeling stelt vast dat ten tijde van de vaststelling van het wijzigingsplan op 14 december 2021 meer dan vijf jaar waren verstreken sinds het gebruik van het perceel door het bedrijf Brugman A.V. Producties was gestaakt. Daarom kon het college volgens het eigen parkeerbeleid geen rekening houden met de parkeervraag van 10,2 parkeerplaatsen van dit bedrijf. Dit betekent dat een aftrek van 0,51 parkeerplaatsen niet had mogen worden toegepast in de parkeerberekening voor de nieuwe ontwikkeling. Voor zover het college zich op de zitting op het standpunt stelde dat hij redelijkerwijs mocht uitgaan van de periode die is verstreken tussen 8 december 2015 en het moment waarop [partij] een aanvraag heeft ingediend voor de vaststelling van het wijzigingsplan (26 juni 2020), volgt de Afdeling dat niet, omdat het parkeerbeleid daar geen ruimte voor biedt zoals ter zitting door het college ook is erkend.

13.6. Wat betreft de vraag of sprake is van een goedkope, middeldure of dure woning, overweegt de Afdeling het volgende. Partijen zijn het erover eens dat een van de twee te realiseren woningen valt binnen het dure segment. Daarvoor geldt een parkeernorm van 1,8. Voor het goedkope segment geldt een parkeernorm van 1,4 en voor het middeldure segment een parkeernorm van 1,6. Partijen zijn verdeeld over de vraag hoe moet worden omgegaan met de WOZ-waarde van de tweede woning aan de Doeslaan en in welk segment deze woning valt. Maar wat daar ook van zij, zelfs al zou van een goedkope woning uitgegaan kunnen worden, dan nog is het aantal van 3 parkeerplaatsen waarvan bij de vaststelling van het wijzigingsplan is uitgegaan onvoldoende om in de parkeerbehoefte te voorzien. Dit omdat de aftrek van 0,51 parkeerplaatsen niet kan worden toegepast, zoals onder 13.5 is overwogen. Of sprake is van voldoende parkeerplaatsen wordt op grond van artikel 7.1, onder c, van de planregels bepaald door het gemeentelijke parkeerbeleid, met dien verstande dat het totale aantal benodigde parkeerplaatsen naar boven wordt afgerond naar het eerstvolgende hele getal. Dat betekent dat in geval van een dure woning en een goedkope woning de parkeerbehoefte $1,8 + 1,4 = 3,2$ zou zijn, en afgerond naar het eerstvolgende hogere hele getal resulteert dat in 4 benodigde parkeerplaatsen. Op de zitting is gebleken dat er feitelijk geen ruimte is op het perceel voor een vierde parkeerplaats. Dat er in het openbaar gebied ook geen ruimte is om te parkeren, is tussen partijen niet in geschil. In de Memo staat dat er geen restcapaciteit aanwezig is, omdat de bezettingsgraad hier boven de 85% ligt.

13.7. Gelet op wat hiervoor is overwogen, is het wijzigingsplan naar het oordeel van de

Afdeling in strijd met het gemeentelijk parkeerbeleid vastgesteld, nu op voorhand vaststaat dat niet in voldoende parkeergelegenheid als bedoeld in de planregels voorzien zal kunnen worden.

Het betoog slaagt.

Resterende beroepsgronden over parkeren

14. Gelet op wat onder 13.7 is overwogen, komt de Afdeling niet toe aan de beoordeling van het betoog van [appellant] over de compensatie van de te verdwijnen parkeerplaatsen, de bruikbaarheid van de parkeerplaatsen op eigen terrein, de breedte van de parkeervakken en de rijbreedte en de ruimte voor afvalcontainers en fietsen.

Conclusie

15. Gelet op wat [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met het gemeentelijk parkeerbeleid. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit moet worden vernietigd.

16. De Afdeling ziet aanleiding het college op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening.

Proceskosten

17. Het college moet de proceskosten vergoeden. Daarbij overweegt de Afdeling over de verletkosten voor het bijwonen van de zitting, dat een forfaitair aantal van zes uur voor vergoeding in aanmerking komt. De kosten van het beroepschrift van [appellant] komen niet in aanmerking voor een proceskostenvergoeding. Het beroepschrift kan namelijk niet worden aangemerkt als een verslag van een deskundige als bedoeld in artikel 1, onder b, van het Besluit proceskosten bestuursrecht, zoals [appellant] had aangevoerd. Verder overweegt de Afdeling over de vergoeding van de reiskosten, dat deze op grond van artikel 1, onder d, en artikel 2, eerste lid, onder d, van het Besluit proceskosten bestuursrecht, in samenhang met artikel 11, vierde lid, van het Besluit tarieven in strafzaken 2003, uitsluitend betrekking heeft op de reiskosten van een partij of een belanghebbende en niet meer dan eenmaal wordt toegekend.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Leiderdorp van 14 december 2021, waarbij het wijzigingsplan "[locatie 2]" is vastgesteld;

III. draagt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leiderdorp op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening;

IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Leiderdorp tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 354,39, niet toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Leiderdorp aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. G.O. van Veldhuizen en mr. H. Benek, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J.M.A. Wolvers-Poppelaars, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

w.g. Wolvers-Poppelaars
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 januari 2024

780-1029