



Uitspraak 201508753/1/A1

Datum van uitspraak: woensdag 15 februari 2017

Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Tilburg

Proceduresoort: Hoger beroep

Rechtsgebied: Algemene kamer - Hoger Beroep - Bouwen

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:381**

201508753/1/A1.

Datum uitspraak: 15 februari 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de Marokkaanse Vereniging Masjid El Feth, gevestigd te Tilburg, en [appellant sub 1], wonend te Tilburg,
2. het college van burgemeester en wethouders van Tilburg,
3. [appellant sub 3], wonend te Tilburg,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 22 oktober 2015 in zaken nrs. 15/521, 15/573 en 15/1078 in het geding tussen:

[appellant sub 3],
[partij 1], wonend te Tilburg,
[partij 2], wonend te Tilburg

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 19 december 2014 heeft het college van burgemeester en wethouders van Tilburg aan de vereniging omgevingsvergunning verleend voor de realisering van een moskee met bijbehorende ruimten aan de Stedekestraat te Tilburg.

Bij uitspraak van 22 oktober 2015 heeft de rechtbank de door [appellant sub 3], [partij 1] en [partij 2] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, het besluit van 19 december 2014 vernietigd en bepaald dat het college een nieuw besluit dient te nemen met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de vereniging en [appellant sub 1] (hierna tezamen in enkelvoud: de vereniging), het college en [appellant sub 3] hoger beroep ingesteld.

[partij 1] en [partij 2] hebben een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 21 januari 2016 heeft het college opnieuw omgevingsvergunning verleend voor de realisering van een moskee met bijbehorende ruimten aan de Stedekestraat te Tilburg.

Tegen dit besluit hebben [partij 1], [partij 2] en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft de vereniging een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 oktober 2016, waar de vereniging, vertegenwoordigd door [appellant sub 1] en mr. H.J.M. Besselink, het college, vertegenwoordigd door mr. P van IJzendoorn en ing. A.W. Withoos, beiden werkzaam bij de gemeente, [appellant sub 3], vertegenwoordigd door mr. J.T.F. van Berkel, [partij 1] en [partij 2], vertegenwoordigd door mr. drs. B.F.J. Bollen, advocaat te Tilburg, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het project voorziet in de bouw van een moskee met 920 gebedsplaatsen en bijbehorende ruimten ter vervanging van de tijdelijke locatie van de moskee aan de Academielaan te Tilburg. De moskee was voorheen tot 2006 ook gehuisvest op onderhavige locatie in een voormalig fabriekspand. [appellant sub 3], [partij 1] en [partij 2] zijn omwonenden van de gronden waar het project is voorzien en vrezen onder meer overlast als gevolg van de toename van parkeerdruk na realisering van het project.

2. Het project is in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Theresia-Loven-Besterd". Het college heeft voor het project omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo).

Waardevolle bomen

3. De rechtbank heeft overwogen dat het rapport "Bomen Effect Analyse Nieuwbouw Stedestraat 27 Marokkaanse Vereniging Masjid El-Feth" van december 2013 van D. van Iersel van adviesbureau Van Helvoirt Groenprojecten B.V. (hierna: de Bomen Effect Analyse) noodzaakt tot een specifieke motivering van de beslissing om toestemming voor de realisering van het project te verlenen. Het rapport in kwestie verschaft volgens de rechtbank voldoende reden voor de veronderstelling dat de bouw van de moskee leidt tot strijd met het bepaalde in artikel 4.3.2 van de planregels. De rechtbank heeft overwogen dat echter uit de ruimtelijke onderbouwing noch het bestreden besluit en de verweerschriften kan worden afgeleid dat het college ook een omgevingsvergunning voor afwijking van die planregel heeft willen verlenen. De rechtbank heeft verder geconstateerd dat het bestreden besluit niet is voorzien van een voorschrift dat noodzaakt tot het herplanten van acht bomen die voor de bouw van de moskee moeten wijken, terwijl in de Bomen Effect Analyse wordt gesuggereerd dat zo'n herplantplicht nodig is om het groene karakter van het Maria Gorettipark - en daarmee de woonomgeving van eisers - niet onevenredig aan te tasten. In dit kader heeft de rechtbank overwogen dat het college wel mag afwijken van een deskundigenadvies, maar zo'n afwijking goed moet motiveren en dat zij die motivering niet heeft aangetroffen. Bij dit alles komt volgens de rechtbank dat het college in het bestreden besluit weinig aandacht heeft besteed aan de vraag hoe de aantasting van het openbaar groen zich verdraagt met het gemeentelijk beleid ter zake. De rechtbank heeft gelet op het vorenstaande geoordeeld dat de ruimtelijke onderbouwing in zoverre een gebrek vertoont en om die reden niet aan het bestreden besluit ten grondslag mocht worden gelegd. Door dit toch te doen, heeft het college - naar het oordeel van de rechtbank - gehandeld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel zoals gecodificeerd in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

4. Het college betoogt dat de rechtbank buiten de omvang van het geschil is getreden voor zover zij heeft overwogen dat de ruimtelijke onderbouwing, gelet op de Bomen Effect Analyse, een gebrek vertoont en om die reden niet aan het besluit van 19 december 2014 ten grondslag mocht worden gelegd en het college door dit toch te doen in strijd met artikel 3:2 van de Awb heeft gehandeld. Het college voert daartoe aan dat deze overweging een beroepsgrond betreft die uitsluitend is aangevoerd door R. Moret die zijn beroep vervolgens heeft ingetrokken.

4.1. Anders dan het college meent is in beroep niet uitsluitend door Moret, die zijn beroep uiteindelijk heeft ingetrokken, een betoog over de bomen op de onderhavige locatie naar voren gebracht. [appellant sub 3] heeft in beroep betoogd dat niet is gebleken dat een omgevingsvergunning voor de activiteit kappen is aangevraagd en dat zal moeten geschieden alvorens tot vergunningverlening over te kunnen gaan. [partij 2] heeft voorts in het aanvullende beroepschrift verwezen naar haar zienswijze en de rechtbank verzocht deze als in het aanvullende beroepschrift herhaald en opgenomen te beschouwen. In deze zienswijze is aangevoerd dat het project in strijd is met artikel 4.3 van de planregels en dat de Bomen Effect Analyse niet met het ontwerpbesluit ter inzage heeft gelegen en niet is gepubliceerd op de website van de gemeente, zodat zij daar geen kennis van hebben kunnen nemen. Voor het oordeel dat de rechtbank buiten de omvang van het geschil is getreden bestaat, gelet op het voorgaande, dan ook geen grond.

Het betoog faalt.

5. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de omgevingsvergunning ook is verleend voor het afwijken van artikel 4.3.2 van het bestemmingsplan. Voor zover dat niet het geval is, betoogt het college met de vereniging dat de rechtbank heeft miskend dat voldoende is verzekerd dat geen strijd ontstaat met artikel 4.3.2 van de planregels, nu voor de kap van vijf waardevolle lindebomen een afzonderlijke omgevingsvergunning zal worden verleend waaraan een herplantplicht zal worden gekoppeld. Het college wijst er op dat bij besluit van 21 december 2015 een omgevingsvergunning voor de kap van de vijf lindebomen is verleend.

5.1. Artikel 4.3.2 van de planregels luidt: "De afstand van enig bouwwerk tot het hart van de voor het openbaar gebied op de plankaart aangegeven "waardevolle houtopstand/boom categorie A" en "waardevolle houtopstand/boom categorie B" -gemeten op 1.30 meter vanaf het maaiveld- dient respectievelijk 8 en 5 meter te bedragen. De afstand van enig bouwwerk tot het hart van alle overige niet op de plankaart aangegeven houtopstanden/bomen die een stamomtrek hebben van 65 cm of meer dient - gemeten op 1.30 meter vanaf het maaiveld- eveneens 5 meter te bedragen".

Artikel 4.3.6 luidt: "Het in 4.3.2 bepaalde is niet van toepassing indien:

- een vergunning ingevolge de Bomenverordening van de Gemeente Tilburg is verleend;
- de houtopstand om andere - van overmacht getuigende - redenen reeds eerder is geveld dan wel door een calamiteit teniet is gegaan".

5.2. Vast staat dat ten behoeve van de realisering van het project negen bomen, te weten vier leipen en vijf lindebomen, gekapt zullen worden. Voorts staat vast dat de vijf lindebomen als waardevol zijn aangemerkt op de plankaart en dat ten tijde van de omgevingsvergunning van 19 december 2014 geen omgevingsvergunning voor het kappen van deze bomen was verleend, zodat het project in strijd was met artikel 4.3.2 van de planregels. Het is niet gebleken dat dit ook voor de vier leipen geldt.

In het besluit van 19 december 2014 heeft het college zich met betrekking tot de door [partij 2] gestelde strijd met artikel 4.3.2 van de planregels op het standpunt gesteld dat het wil meewerken aan het project met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo. Het college heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat een omgevingsvergunning voor de kap van de bomen zal worden aangevraagd en, met betrekking tot de in de Bomen Effect Analyse opgenomen maatregelen bij de overige bomen in de Stedestraat en het Maria Goretti-park ter bescherming tijdens de bouwwerkzaamheden, dat deze bomen worden beschermd door middel van hekwerken en/of ommanteling en een bomenwacht zal worden ingesteld die regelmatig toezicht houdt op de boombeschermende maatregelen en het verwijderen van de wortels. Voorts is er door het college op gewezen dat de vereniging heeft ingestemd met de conclusies uit de Bomen Effect Analyse.

Uit het besluit van 19 december 2014 kan, gelet op de reactie op de zienswijze van [partij 2], anders dan de rechtbank heeft overwogen, worden afgeleid dat het college heeft bedoeld met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo af te wijken van artikel 4.3.2 van de planregels. Omdat de activiteit kappen vooraf gaat aan de activiteit bouwen en daarvan fysiek is te onderscheiden, zijn deze activiteiten geen activiteiten die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden in de zin van artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo. Daaruit volgt dat de vereniging de omgevingsvergunning voor het kappen en de

omgevingsvergunning voor het bouwen afzonderlijk heeft kunnen aanvragen. Er is voorts geen grond voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid gebruik heeft mogen maken van de bevoegdheid om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo af te wijken van artikel 4.3.2 van de planregels. Het college heeft, gelet op artikel 4.3.6 van de planregels, met de verwijzing naar de, ten tijde van belang nog te verlenen, omgevingsvergunning voor het kappen en de daaraan te verbinden herplantplicht voldoende motivering gegeven voor het afwijken van artikel 4.3.2 van de planregels. Nu daarbij voorts in aanmerking is genomen dat aan de omgevingvergunning voor het kappen een herplantplicht zal worden verbonden, heeft het college geen aanleiding hoeven zien om aan het onderhavige besluit een herplantplicht te verbinden. Voor het oordeel dat de ruimtelijke onderbouwing op dit punt een gebrek vertoont bestaat dan ook geen grond. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

Ladder voor duurzame verstedelijking

6. De vereniging en het college betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het project geen nieuwe stedelijke ontwikkeling, als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) betreft, zodat, anders dan zij heeft overwogen, niet hoeft te worden voldaan aan de in dat artikel bepaalde voorwaarden.

6.1. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt: "De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;

b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;

c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld".

Artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, luidt: "In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur."

Artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, luidt: "In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen."

Artikel 5.20 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) luidt: "Voor zover de omgevingsvergunning wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet, zijn de artikelen 3.1.2, 3.1.6 en 3.3.1, eerste lid, van het Bro van overeenkomstige toepassing".

6.2. Met betrekking tot artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, van het Bro staat in de nota van toelichting bij het Bro (Stb. 2012, 388) dat dit lid provinciale en gemeentelijke overheden verplicht om nieuwe stedelijke ontwikkelingen af te stemmen op de geconstateerde actuele behoefte, en de wijze waarop in die behoefte wordt voorzien ook regionaal af te stemmen. Op deze wijze wordt over- en ondercapaciteit zoveel mogelijk voorkomen. Ten aanzien van het tweede lid, onder b, staat in de nota van toelichting dat wordt gezien of binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien door middel van herstructurering, transformatie of anderszins. Onderdeel hiervan is dat wordt gekeken of leegstaande verstedelijkingsruimte door het treffen van kwalitatieve maatregelen in de behoefte kan voorzien. In de nota van toelichting staat voorts dat de minister van Infrastructuur en Milieu op 14 november 2011 aan de Tweede Kamer heeft toegezegd andere overheden te ondersteunen bij het in de praktijk brengen van de ladder voor duurzame

verstedelijking, door op het moment van inwerkingtreding van de ladder aan gemeenten en provincies een handreiking beschikbaar te stellen. De handreiking is in oktober 2012 vastgesteld door het ministerie van Infrastructuur en Milieu. In de handreiking is de toepassing van artikel 3.1.6, tweede lid, omschreven. Hierin staat dat onder het begrip "overige stedelijke voorzieningen" wordt verstaan: accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure.

6.3. Bij de beantwoording van de vraag of de ontwikkeling die de voorliggende omgevingsvergunning mogelijk maakt, een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro behelst, moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre de omgevingsvergunning, in vergelijking met het geldende bestemmingsplan waarvan wordt afgeweken, voorziet in een functiewijziging en welk planologisch beslag op de ruimte de omgevingsvergunning mogelijk maakt in vergelijking met het bestemmingsplan.

6.4. De rechtbank heeft overwogen dat zij het project kwalificeert als een stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro. Hierbij heeft zij in aanmerking genomen dat het bestemmingsplan weliswaar een moskee met een aanzienlijke oppervlakte toelaat, maar dat de maximaal toelaatbare bouwmassa wordt beperkt door de hoogte die gebouwen ter plaatse mogen hebben. Verder heeft de rechtbank relevant geacht dat de maximaal toelaatbare bouwmassa nog meer aan banden wordt gelegd door de eis om op eigen terrein te voorzien in de parkeerbehoefte die het te realiseren gebouw genereert.

De rechtbank heeft vervolgens geconstateerd dat de moskee substantieel hoger is dan het bestemmingsplan toelaat en deels is gesitueerd op grond waar het bestemmingsplan helemaal geen bebouwing toelaat, alsmede dat de beoogde situering nodig is vanwege religieuze motieven en de door het college gestelde eis om op het perceel 92 parkeerplaatsen te realiseren. Op basis hiervan heeft de rechtbank het uitgesloten geacht dat op het perceel een met de moskee vergelijkbaar gebouw kan worden gerealiseerd zonder van het bestemmingsplan af te wijken.

6.5. Het door het college en de vereniging aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat de rechtbank het bouwplan ten onrechte heeft aangemerkt als nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, in samenhang met artikel 1.1.1, aanhef en eerste lid, onder i, van het Bro.

De vereniging wordt niet gevolgd in haar standpunt dat een moskee niet kan worden aangemerkt als stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, onder i, van het Bro, omdat het niet onder het begrip "andere stedelijke voorzieningen" kan worden begrepen. De omstandigheid dat gebouwen ten behoeve van religieuze doeleinden niet expliciet worden genoemd in de opsomming van "andere stedelijke voorzieningen" in de handreiking is in dit kader niet doorslaggevend. De door de vereniging gemaakte vergelijking met de uitspraken van de Afdeling van 18 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:448](#), en 16 september 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2929](#), gaat voorts niet op. In deze uitspraken werd met betrekking tot een weg respectievelijk een busbaan overwogen dat deze, gelet op de strekking van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro die mede is gericht op het tegengaan van leegstand, geen stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, in samenhang met artikel 1.1.1, aanhef en eerste lid, onder i, van het Bro betroffen. Anders dan in die zaken betreft onderhavige ontwikkeling, geen weg of busbaan, maar een gebouw. Gelet op de nota van toelichting en de strekking van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro kan een gebouw voor religieuze doeleinden worden begrepen onder stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1., aanhef en eerste lid, onder i, van het Bro.

De omstandigheid dat het gaat om een verplaatsing van de moskee van een tijdelijke locatie aan de Academielaan naar onderhavige locatie die eerder tot 2006 reeds door de moskee werd gebruikt maakt voorts, anders dan het college meent, niet reeds dat het bouwplan niet als een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro kan worden aangemerkt.

Het project is voorzien op de bestemming "Wonen", met de perceelsgerichte bestemming "m: maatschappelijke instellingen", en "Openluchtrecreatie, -sport en groenvoorzieningen". Tussen partijen is niet in geschil dat de zogeheten footprint van het gebouw 1180 m² bedraagt en een oppervlakte van 220 m² van de zogeheten "footprint" van het bouwplan is voorzien buiten de bestemming "m: maatschappelijke doeleinden" op gronden met de bestemming "Openluchtrecreatie, -sport en groenvoorzieningen" die deze bebouwing niet toelaat. Voorts is niet in geschil dat het bouwplan een bouwhoogte heeft van 12 m en ter plaatse van de minaret van 18 m en het bestemmingsplan ter plaatse van de bestemming "m: maatschappelijke doeleinden"

slechts een bouwhoogte van 7 m toestaat. Het bouwplan voorziet voorts in drie dan wel vier bouwlagen. De rechtbank heeft het bouwplan, gelet op de afwijkingen van het bestemmingsplan, als nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, kunnen aanmerken. De Afdeling is van oordeel dat door de vereniging noch het college steekhoudende argumenten zijn aangevoerd om de uitspraak van de rechtbank te vernietigen. Daarbij wordt mede in aanmerking genomen dat het college en de vereniging in hoger beroep geen duidelijkheid hebben kunnen verschaffen over de vraag hoeveel m² bebouwde vloeroppervlakte in totaal, en derhalve niet uitsluitend de footprint, met het bouwplan wordt toegevoegd aan hetgeen planologisch gezien reeds is toegestaan.

Het betoog faalt.

7. De vereniging betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat uit de ruimtelijke onderbouwing blijkt dat sprake is van actuele regionale behoefte, zodat wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro, en dat het project binnen bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd, zodat wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro.

7.1. In de ruimtelijke onderbouwing is expliciet vermeld dat het niet om een nieuwe stedelijke ontwikkeling gaat en een nadere motivering aan de hand van de ladder voor duurzame verstedelijking niet nodig is. Het college heeft derhalve niet getoetst aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Dat in de ruimtelijke onderbouwing ook is opgenomen dat het om een moskee gaat die tijdelijk ergens anders is ondergebracht, zoals de vereniging aanvoert, maakt dat niet anders. De rechtbank heeft terecht overwogen dat, nu het college niet heeft onderzocht of de thans in geding zijnde moskee voorziet in een actuele regionale behoefte, de ruimtelijke onderbouwing in zoverre een gebrek vertoont en om die reden niet aan het besluit van 19 december 2014 ten grondslag mocht worden gelegd en dat het college, door dit toch te doen, heeft gehandeld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel zoals gecodificeerd in artikel 3:2 van de Awb en het alsnog aannemelijk moet maken dat een actuele regionale behoefte aan de komst van de moskee bestaat.

Het betoog faalt.

Parkeren

8. De vereniging en het college betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het project in voldoende parkeergelegenheid voorziet en dat wordt voldaan aan de Notitie parkeernormen 2011 (hierna: Notitie parkeernormen 2011). De vereniging betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college in de ruimtelijke onderbouwing heeft gemotiveerd dat het project in voldoende parkeergelegenheid voorziet en dat het project, gelet op artikel 9, eerste lid, van de Woningwet, niet aan de bouwverordening van de gemeente Tilburg en de Notitie parkeernormen 2011 (hierna: Notitie parkeernormen) hoefde te worden getoetst. Voor zover de Notitie parkeernormen wel van toepassing zou zijn heeft de rechtbank miskend dat daar aan wordt voldaan. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het gemeentelijk parkeerbeleid onjuist heeft toegepast en heeft miskend dat wordt voldaan aan de Notitie parkeernormen. [appellant sub 3] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat dubbelgebruik, in de zin van gelijktijdig gebruik van de gebedsruimte en overige ruimtes, en het gebruik van de overige ruimtes voor gebedsplaatsen niet is uitgesloten in de aanvraag of de omgevingsvergunning en zolang een en ander niet uitdrukkelijk is uitgesloten in de berekening van de parkeerbehoefte van de mogelijkheid van dit gebruik moet worden uitgegaan.

8.1. Artikel 2.5.30, eerste lid, van de bouwverordening van de gemeente Tilburg luidt: "Indien de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft, moet ten behoeve van het parkeren of stallen van auto's in voldoende mate ruimte zijn aangebracht in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw behoort".

Het tweede lid luidt: "Hiervan is slechts sprake wanneer het aantal te realiseren parkeerplaatsen voor parkeren of stallen van auto's in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein, dat bij dat gebouw hoort, is bepaald overeenkomstig de normen en werkwijze in de "Notitie parkeernormen Tilburg 2011", zoals vastgesteld op 25 juni 2012 of zoals deze laatstelijk is vastgesteld".

Het vijfde lid luidt: "Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen van het bepaalde in het eerste en het vierde lid:

- a. indien het voldoen aan die bepalingen door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit; of
- b. voor zover op andere wijze in de nodige parkeer- of stallingruimte wordt voorzien.

Aan het verlenen van een ontheffing kunnen burgemeester en wethouders een financiële voorwaarde verbinden".

8.2. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat uit de Notitie parkeernormen volgt dat voor het project een parkeernorm van 0,1 parkeerplaats per gebedsplaats geldt. Nu de aanvraag ziet op 920 gebedsplaatsen betreft de parkeerbehoefte vanwege het project volgens het college 92 parkeerplaatsen. Daarbij heeft het zich op het standpunt gesteld dat het maatgevende moment het moment is waarop de gebedsdienst plaatsvindt op vrijdagmiddag en de andere ruimtes in het gebouw die ook een parkeervraag kunnen oproepen, niet gelijktijdig met de gebedsruimtes worden gebruikt. De 92 parkeerplaatsen worden op het eigen terrein van de moskee gerealiseerd.

8.3. De rechtbank heeft overwogen dat de Afdeling in haar uitspraak van 5 december 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BY5126](#), heeft geoordeeld dat bij de berekening van de parkeerbehoefte een norm van 0,1 parkeerplaats per knieplek tot uitgangspunt mag worden genomen, maar dat de Afdeling bij het formuleren van dit oordeel geen rekening heeft gehouden met de Notitie parkeernormen zelf. Sinds de inwerkingtreding van de Bouwverordening per 1 december 2013 heeft de Notitie parkeernormen de status van algemeen verbindend voorschrift, gelet op de formulering van artikel 2.5.30, tweede lid, van de Bouwverordening en de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2010 ([ECLI:NL:RVS:2010:BM3235](#)). Dit heeft tot gevolg dat het college bij de berekening van de parkeerbehoefte is gebonden aan de normen en werkwijzen die de Notitie parkeernormen voorschrijft, aldus de rechtbank. De rechtbank heeft overwogen dat volgens de Notitie parkeernormen bij de berekening van de parkeerbehoefte niet zonder meer mag worden aangenomen dat elke parkeerplaats dubbel kan worden gebruikt als die plaats is gesitueerd bij een gebouw dat voor diverse doeleinden zal worden gebruikt. Daartoe heeft de rechtbank verwezen naar de stappen 2.2 en 2.5 van het zogeheten 'protocol', alsmede naar de toelichting op die stappen en de daarbij behorende tabellen. De rechtbank heeft overwogen dat zij uit de gedingstukken - met name de ruimtelijke onderbouwing, het bestreden besluit en de verweerschriften - en de daarover ter zitting afgelegde verklaringen heeft afgeleid dat het college bij het berekenen van de parkeerbehoefte niet overeenkomstig het in de Notitie parkeernormen neergelegde protocol heeft gehandeld, maar heeft volstaan met het bepalen van het aantal knieplekken in de moskee en het vermenigvuldigen van dat aantal met 0,1. Op basis van het vorenstaande heeft de rechtbank geoordeeld dat de ruimtelijke onderbouwing in zoverre een gebrek vertoont en om die reden niet aan het bestreden besluit ten grondslag mocht worden gelegd. Door dit toch te doen, heeft het college - naar het oordeel van de rechtbank - gehandeld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel zoals gecodificeerd in artikel 3:2 van de Awb.

In het kader van de nieuw te nemen beslissing op de aanvraag heeft de rechtbank overwogen dat zij het betoog dat het college bij de berekening van de parkeerbehoefte de beschikbaarheid van meer dan 922 knieplekken tot uitgangspunt moet nemen verwierpt. Een bestuursorgaan behoort bij de beslissing op een aanvraag immers af te gaan op de door de aanvrager verstrekte gegevens, tenzij concrete aanknopingspunten bestaan voor de gerechtvaardigde verwachting dat die gegevens onjuist zijn. De rechtbank heeft dergelijke aanknopingspunten niet gevonden. Daarbij heeft zij in aanmerking genomen dat het niet eenvoudig is - en zelfs niet voor de hand ligt - om de zogeheten 'onbenoemde ruimtes' als gebedsruimten in te richten, al was het maar nu die ruimtes zich op een andere bouwlaag bevinden dan de beoogde gebedsruimtes. Verder heeft de rechtbank hier relevant geacht dat de vereniging zich ter zitting uitdrukkelijk en onvoorwaardelijk bereid heeft verklaard om een voorschrift hierover in een omgevingsvergunning te accepteren.

8.4. De rechtbank heeft bij haar oordeel dat de berekening van de parkeerbehoefte een gebrek vertoont doorslaggevend geacht dat uit de Notitie parkeernormen 2011 volgt dat bij de berekening van de parkeerbehoefte niet zonder meer mag worden aangenomen dat elke parkeerplaats dubbel kan worden gebruikt als die plaats is gesitueerd bij een gebouw dat voor diverse doeleinden zal worden gebruikt. Het project voorziet naast de gebedsruimtes ook in ruimtes met andere functie, zoals het geven van religieus onderwijs. Het college heeft voldoende gemotiveerd dat de moskee tijdens de gebedsdienst op vrijdagmiddag het drukst wordt bezocht en tijdens piekmomenten zoals het Offerfeest en het Suikerfeest zal worden

uitgeweken naar een andere locatie, en dat de vrijdagmiddag om die reden als maatgevend voor de berekening van de parkeerbehoefte moet worden aangemerkt. Het college heeft voorts voldoende inzichtelijk gemaakt dat de gebedsruimte op vrijdagmiddag niet gelijktijdig met de overige ruimtes gebruikt zal worden, zodat bij de berekening van de parkeerbehoefte niet hoeft te worden uitgegaan van een gelijktijdige dubbele parkeerbehoefte als gevolg van de gebedsruimte en overige ruimtes en bij die berekening kon worden uitgegaan van uitsluitend de parkeerbehoefte als gevolg van de gebedsruimte. De enkele stelling van [appellant sub 3] dat dubbelgebruik niet is uitgesloten in de omgevingsvergunning levert, gelet op het voorgaande, geen grond op voor het oordeel dat aan de omgevingsvergunning ter zake een voorschrift verbonden zou moeten worden.

De aanvraag ziet op 920 gebedsplaatsen. Voor het oordeel dat het college bij de berekening van de parkeerbehoefte van meer dan 920 gebedsplaatsen uit had moeten gaan bestaat geen grond. Het door [appellant sub 3] aangevoerde brengt niet mee dat er concrete aanknopingspunten bestaan voor de gerechtvaardigde verwachting dat de door de vereniging bij de aanvraag verstrekte gegevens over het aantal gebedsplaatsen onjuist zijn. De enkele stelling dat het gebruik van de overige ruimtes voor gebedsplaatsen niet is uitgesloten in de omgevingsvergunning is daarvoor onvoldoende. Daarbij wordt mede in aanmerking genomen dat de rechtbank heeft overwogen dat de overige ruimtes niet eenvoudig als gebedsruimtes zijn in te richten en [appellant sub 3] hier niets tegen heeft aangevoerd. Vast staat dat in de Notitie parkeernormen een minimale parkeernorm van 0,1 parkeerplaats per gebedsplaats is opgenomen. Het college heeft gelet hierop de parkeerbehoefte dan ook op 92 parkeerplaatsen kunnen berekenen. De omstandigheid dat bij de berekening een minimale parkeernorm is gehanteerd biedt onvoldoende grond voor een ander oordeel. Nu het project voorts voorziet in 92 parkeerplaatsen op het eigen terrein, heeft het college afdoende gemotiveerd dat het project in voldoende parkeergelegenheid voorziet en de realisatie van de moskee niet tot onaanvaardbare parkeerhinder of verkeershinder als gevolg van een tekort aan parkeerplaatsen zal leiden.

Gelet op het voorgaande kan de vraag of het college ingevolge artikel 2.5.30, tweede lid, van de Bouwverordening gehouden was om de Notitie parkeernormen toe te passen, hetgeen de vereniging bestrijdt, buiten beschouwing blijven.

Het betoog slaagt.

Toepassing bestuurlijke lus

9. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte geen bestuurlijke lus heeft toegepast.

9.1. Ingevolge artikel 8:41a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) beslecht de bestuursrechter het hem voorgelegde geschil zoveel mogelijk definitief.

Ingevolge artikel 8:51a, eerste lid, kan de bestuursrechter het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. De vorige volzin vindt geen toepassing indien belanghebbenden die niet als partij aan het geding deelnemen daardoor onevenredig worden benadeeld.

Ingevolge artikel 8:41a van de Awb is de rechtbank gehouden zoveel mogelijk bij te dragen aan finale geschilbeslechting, in voorkomend geval door toepassing van artikel 8:51a, eerste lid, van de Awb.

9.2. De aan de rechtbank toegekende bevoegdheid een zogenoemde bestuurlijke lus toe te passen is discretionair van aard. Er is geen grond voor het oordeel dat de rechtbank gehouden was deze bevoegdheid toe te passen.

Het betoog faalt.

Nieuw besluit

10. Bij besluit van 21 januari 2016 heeft het college opnieuw omgevingsvergunning verleend voor het project. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

11. Uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat het besluit van 19 december 2014 uitsluitend met betrekking tot artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro een gebrek vertoonde en dit gebrek hersteld diende te worden bij het nieuw te nemen besluit. De Afdeling zal daarom slechts de beroepsgronden tegen het besluit van 21 januari 2016 beoordelen die betrekking hebben op artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

12. [partij 2] en [appellant sub 3] betogen dat het besluit van 21 januari 2016 niet voldoet aan het bepaalde in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Het college heeft zich volgens hen met betrekking tot het standpunt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro, ten onrechte gebaseerd op het rapport van [appellant sub 1] van januari 2016. [partij 2] en [appellant sub 3] wijzen er op dat [appellant sub 1] de aanvrager van de omgevingsvergunning is en stellen dat niet is gebleken dat hij ter zake een deskundige is. [appellant sub 3] stelt verder dat niet is gebleken dat het college de juistheid van de aangepaste ruimtelijke onderbouwing en het rapport van [appellant sub 1] niet heeft geverifieerd. [partij 2] voert aan dat niet duidelijk is welke bronnen zijn onderzocht en welke gegevens uit welke bronnen zijn overgenomen, dat op onjuiste wijze uit bronnen geciteerd wordt en ten onrechte geen rekening wordt gehouden met de bestaande locatie aan de Academielaan. Volgens [partij 2] en [appellant sub 3] is verder niet getoetst aan artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro.

12.1. Met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is blijkens de geschiedenis van totstandkoming van deze bepaling (nota van toelichting, blz. 34 en 39; Stb. 2012, 388) beoogd zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. De ladder duurzame verstedelijking is geen blauwdruk voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen, maar bewerkstelligt dat de wens om in een nieuwe stedelijke ontwikkeling te voorzien aan de hand van het toetsingskader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro nadrukkelijk in de toelichting wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied en met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt. De stappen schrijven geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling.

12.2. Het college heeft een aangepaste ruimtelijke onderbouwing aan het nieuwe besluit van 21 januari 2016 ten grondslag gelegd. Het college heeft zich onder verwijzing naar een rapport van [appellant sub 1] van januari 2016, op het standpunt gesteld dat het project voorziet in een actuele behoefte voor de regio Tilburg. Daarbij heeft het college er op gewezen dat het doel van de ladder goed ruimtegebruik en het voorkomen van leegstand en verloedering is en dat de moskee verhuist van de tijdelijke locatie aan de Academielaan die weer gebruikt zal worden voor onderwijsdoeleinden.

Het door [partij 2] en [appellant sub 3] aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat het bouwplan in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro en dat er geen actuele regionale behoefte bestaat aan de voorziene moskee. De enkele omstandigheid dat [appellant sub 1] namens de stichting de omgevingsvergunning heeft aangevraagd en de door [partij 2] en [appellant sub 3] geuite twijfel over de deskundigheid van [appellant sub 1] en de juistheid van de conclusies in zijn rapport zijn onvoldoende voor het oordeel dat het college zich niet op het rapport van [appellant sub 1] heeft mogen baseren. Voor zover [partij 2] stelt dat op onjuiste wijze uit bronnen geciteerd wordt, volgt daaruit, wat daar verder van zij, niet dat de conclusie dat sprake is van een actuele regionale behoefte aan de voorziene moskee niet juist is. Voor zover [partij 2] stelt dat in het behoefteonderzoek van [appellant sub 1] ten onrechte geen rekening wordt gehouden met het bestaande aanbod aan de Academielaan, wordt overwogen dat de voorziene moskee dient ter vervanging van de locatie aan de Academielaan, zodat deze locatie na realisering van het bouwplan niet meer tot het bestaande aanbod behoort. Voorts wordt in aanmerking genomen dat [partij 2] en [appellant sub 3] zich in het kader van het aantal benodigde parkeerplaatsen op het standpunt hebben gesteld dat de bezoekersaantallen veel hoger zullen zijn dan waar het college van uitgaat.

Vast staat dat het bouwplan is voorzien in bestaand stedelijk gebied. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:125](#), wordt overwogen dat het college krachtens artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, van het Bro in samenhang gelezen met artikel 5.20 van het Bor, gehouden is te beschrijven in hoeverre met het project in de behoefte wordt voorzien binnen bestaand stedelijk gebied van de desbetreffende regio. Daaraan heeft het college met de ruimtelijke onderbouwing van het besluit van 21 januari 2016 voldaan. Het college is in het kader van artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, van het Bro, nu een

actuele regionale behoefte bestaat waarin kan worden voorzien binnen bestaand stedelijk gebied, niet gehouden te beoordelen of ook elders binnen bestaand stedelijk gebied in de gemeente of de regio in de behoefte zou kunnen worden voorzien.

Het betoog faalt.

Conclusie

13. De hoger beroepen van het college, de vereniging en [appellant sub 3] zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, met verbetering van de gronden, te worden bevestigd. De beroepen van [partij 2] en [appellant sub 3] tegen het besluit van 21 januari 2016 zijn ongegrond.

14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart de beroepen van [partij 2] en [appellant sub 3] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Tilburg van 21 januari 2016 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. R.J.J.M. Pans en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Kos, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Kos
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 februari 2017

580.