

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:4088
Datum uitspraak	4 december 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 maart 2018 heeft het college aan Woonstichting 'thuis een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van negen huurwoningen op de begane grond van het pand op het perceel Knikeind 13 te Best.

Volledige tekst

201904572/1/A1.

Datum uitspraak: 4 december 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Best,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 13 mei 2019 in zaak nr. 18/2616 in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B]

en

het college van burgemeester en wethouders van Best.

Procesverloop

Bij besluit van 22 maart 2018 heeft het college aan Woonstichting 'thuis een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van negen huurwoningen op de begane grond van het pand op het perceel Knikeind 13 te Best.

Bij besluit van 17 september 2018 heeft het college het door [appellant A] en [appellant B] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en het besluit van 22 maart 2018, onder aanvulling van de motivering op het onderdeel parkeren, in stand gelaten.

Bij uitspraak van 13 mei 2019 heeft de rechtbank het door [appellant A] en [appellant B] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en [appellant B] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 oktober 2019, waar [appellant B], bijgestaan door mr. J.T.F. van Berkel rechtsbijstandverlener te Tilburg, en het college, vertegenwoordigd door B. van der Vleuten en S. Spetter, zijn verschenen. Voorts is Woonstichting 'thuis, vertegenwoordigd door [gemachtigde], gehoord.

Overwegingen

1. Woonstichting 'thuis heeft een omgevingsvergunning aangevraagd voor het verbouwen van een kinderdagverblijf tot negen woningen op de begane grond van het pand aan het Knikeind 13. Het pand bestaat uit drie bouwlagen. Op de bovenste twee verdiepingen zijn reeds tien woningen gerealiseerd (hierna: de bestaande woningen). Aan de achterzijde van het pand bevindt zich een privéparkeerterrein met dertien parkeerplaatsen.

Het bouwplan is in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Heuveleind, Heivelden en De Zessprong", zoals gewijzigd bij het bestemmingsplan "Parkeernormen en archeologie" (hierna gezamenlijk: het bestemmingsplan), omdat de begane grond uitsluitend voor maatschappelijke voorzieningen mag worden gebruikt en omdat niet wordt voldaan aan het uitgangspunt in de Nota parkeernormen 2015 (hierna: de Nota parkeernormen) dat op het eigen terrein in de parkeerbehoefte moet worden voorzien. Het college heeft de gevraagde omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.10 en artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, in samenhang gelezen met artikel 4, aanhef en onderdeel 9 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor).

[appellant A] en [appellant B] wonen op het perceel [locatie], naast het pand, en vrezen parkeeroverlast te ondervinden als gevolg van het bouwplan.

2. Artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Bor luidt: "Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

[...]

9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen;

[...].

Artikel 9 van de planregels van het bestemmingsplan "Parkeernormen en archeologie" luidt:

"Overige regels

9.1 Parkeernormen

Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen of uitbreiden van een gebouw en/of voor het veranderen van de functie van een bouwperceel, staat vast dat voldoende parkeergelegenheid, overeenkomstig de normen in de beleidsregels in de 'Nota Parkeernormen 2015', wordt gerealiseerd.

[...]"

3. Het college stelt dat artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in de weg staat aan vernietiging aan het besluit op bezwaar. Bij de woning van [appellant A] en [appellant B] hoort namelijk een oprit met voldoende parkeerruimte voor hun auto's, zodat eventuele parkeerhinder als gevolg van het bouwplan hen niet raakt.

3.1. 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."

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan 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 de appellant.

Artikel 9 van de planregels is gesteld in het kader van een goede ruimtelijke ordening en strekt ter bescherming van een goed woon- en leefklimaat. [appellant A] en [appellant B] beogen met hun hoger beroep een verslechtering van de parkeersituatie in de omgeving van hun woning te voorkomen. Ongeacht of zij voldoende parkeergelegenheid op hun eigen terrein hebben, kunnen zij hinder ondervinden van een eventueel tekort aan openbare parkeerplaatsen in de omgeving van hun woning als gevolg van het bouwplan. Er kan daarom niet worden geoordeeld dat de betrokken planregel kennelijk niet strekt tot bescherming van hun belangen. De Afdeling zal de hogerberoepsgronden over parkeren daarom inhoudelijk bespreken.

4. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet bevoegd was om op grond van artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II van het Bor een omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan wat betreft het parkeren. Deze bepaling ziet op afwijkend gebruik van bouwwerken en van die bouwwerken aansluitend terrein en is dus niet van toepassing in de onderhavige situatie, waarin de strijdigheid met het bestemmingsplan erin is gelegen dat niet alle voor het bouwplan benodigde parkeerplaatsen worden gerealiseerd.

4.1. Artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Bor ziet op het gebruik van bouwwerken en van bij die bouwwerken aansluitend terrein. In de Nota van Toelichting bij het Bor (Stb. 2014, 333, p. 54) staat dat dit onderdeel betrekking heeft op de mogelijkheid om aan bestaande gebouwen (al dan niet tijdelijk) een andere functie te geven. Dat is hier het geval, nu het gebruik van het pand voor maatschappelijke voorzieningen in strijd met de bestemming wordt gewijzigd naar woondoeleinden. Er wordt dus in zoverre voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II van het Bor.

Wijzigingen van het gebruik van een bouwwerk leiden doorgaans tot wijziging van de parkeerbehoefte. Zo ook in dit geval. De met het bestemmingsplan strijdige wijziging van het gebruik leidt tot strijdigheid met artikel 9 van de planregels. Gelet op deze samenhang en nu van een andersluidende opvatting van de regelgever niet is gebleken, kan artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Bor naar het oordeel van de Afdeling ook grondslag bieden voor verlening van een vergunning voor afwijking van de planregels over parkeren. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat het college bevoegd was om de gevraagde omgevingsvergunning met toepassing van deze bepaling te verlenen.

Het betoog faalt.

5. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het "Parkeeradvies Knoteind Best" van Stiphout Verkeersadvies van 26 mei 2018 (hierna: het parkeeradvies) zodanige gebreken vertoont dat het college dit niet aan het besluit op bezwaar ten grondslag heeft mogen leggen. Zij voeren daartoe aan dat uit de Nota parkeernormen volgt dat voor de bestaande woningen dertien parkeerplaatsen zijn vereist en dat de parkeerplaatsen op het privéparkeerterrein dus niet beschikbaar zijn voor de nieuwe woningen. Volgens [appellant A] en [appellant B] is het aantal beschikbare parkeerplaatsen in de openbare ruimte eveneens overschat. Volgens hen had bij de vaststelling van deze zogenoemde restcapaciteit moeten worden uitgegaan van een loopafstand van 100 m vanaf de ingangen voor de nieuwe woningen en niet vanaf de ingang voor de bestaande woningen. Verder is de conclusie in het parkeeradvies dat er voldoende restcapaciteit is, ten onrechte gebaseerd op het gemiddelde van de dagen waarop de restcapaciteit is geteld, in plaats van op de restcapaciteit per dag. Tot slot is geen nummering overgelegd van de parkeerplaatsen die zijn meegenomen bij de bepaling van de restcapaciteit. Daardoor is niet na te gaan of de juiste parkeerplaatsen zijn betrokken bij het onderzoek naar de feitelijke bezetting van de parkeerplaatsen in de openbare ruimte, aldus [appellant A] en [appellant B].

5.1. Tussen partijen is niet in geschil dat het bouwplan leidt tot een toename van de parkeerbehoefte van twaalf parkeerplaatsen. Anders dan [appellant A] en [appellant B] veronderstellen, zijn voor de bestaande woningen niet de thans geldende parkeernormen van toepassing, maar de normen die golden ten tijde van de vergunningverlening voor de woningen in 2003. Daarbij is van belang dat de realisatie van de bestaande woningen en het bijbehorende privéparkeerterrein als één project is vergund. Dat betekent dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat tien van de dertien parkeerplaatsen op het privéparkeerterrein aan de bestaande woningen kunnen worden toegerekend en drie van die parkeerplaatsen aan de nieuwe woningen. De Afdeling merkt daarbij op dat uit het parkeeradvies blijkt dat er tijdens alle tellingen minstens drie parkeerplaatsen op het privéparkeerterrein vrij waren. Ook feitelijk zijn er dus drie parkeerplaatsen op het privéparkeerterrein beschikbaar voor de gebruikers van de nieuwe woningen.

5.2. Over de vraag of er in de openbare ruimte bij het pand voldoende restcapaciteit is voor de overige negen benodigde parkeerplaatsen, overweegt de Afdeling als volgt. Niet in geschil is dat 63 parkeerplaatsen zijn gelegen binnen een loopafstand van 100 m vanaf de toegang naar het eigen terrein van het pand. Zoals ook de rechtbank heeft geoordeeld, wordt daarmee voldaan aan het in de Nota parkeernormen opgenomen uitgangspunt, dat bij de bepaling van de restcapaciteit alleen parkeerplaatsen worden betrokken die op maximaal 100 m loopafstand van een woonfunctie zijn gelegen. Anders dan [appellant A] en [appellant B] stellen behoeft bij de afstandsbepaling niet te worden uitgegaan van de ingangen van de woningen zelf. De Afdeling merkt in dit verband overigens op dat indien de andere ingangen van het pand bij het parkeeronderzoek zouden zijn betrokken, er meer parkeerplaatsen binnen een loopafstand van 100 m vanaf het gebouw zouden zijn gelegen dan waarvan het college thans is uitgegaan, en er dus meer restcapaciteit is.

Uit het parkeeradvies volgt dat op twee werkdagen in de ochtend, middag, avond en nacht, is geteld in hoeverre gebruik werd gemaakt van de 63 parkeerplaatsen. Omdat de parkeerdruk als gevolg van het bouwplan niet meer dan 85% mag bedragen, is uitgegaan van maximaal 85% van die parkeerplaatsen. Geconcludeerd is dat er op alle momenten voldoende restcapaciteit is voor de gebruikers van de nieuwe woningen. Dat daarbij de gemiddelde restcapaciteit is gehanteerd, in plaats van de restcapaciteit per telling, leidt niet tot het

oordeel dat het parkeeradvies niet aan het besluit op bezwaar ten grondslag mocht worden gelegd. Het college heeft in dat verband toegelicht dat de parkeerdruk op een gemiddelde werkdag in ogenschouw dient te worden genomen en dat dinsdagen en donderdagen het meest representatief zijn. De tellingen hebben plaatsgevonden op deze dagen en de uitkomsten zijn vertaald naar een werkdaggemiddelde.

Dat geen nummering is overgelegd van de parkeerplaatsen die zijn meegenomen bij de bepaling van de restcapaciteit, geeft geen aanleiding om te twijfelen aan de bevindingen in het parkeeradvies. Het college heeft ter zitting toegelicht dat het parkeeronderzoek door een deskundige van de gemeente is bekeken en dat volgens hem kan worden afgegaan op de resultaten van de tellingen. [appellant A] en [appellant B] hebben geen door een deskundige opgesteld tegenrapport overgelegd waaruit blijkt dat de conclusies in het parkeeradvies onjuist zijn.

5.3. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in wat [appellant A] en [appellant B] aanvoeren geen aanleiding voor het oordeel dat het college het parkeeradvies niet aan het besluit op bezwaar ten grondslag heeft mogen leggen. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog faalt.

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.Th. Drop, voorzitter, en mr. A. ten Veen en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.B. van der Maesen de Sombreff, griffier.

w.g. Drop w.g. Van der Maesen de Sombreff
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 december 2019

190-912.