

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AT6999
Datum uitspraak	8 juni 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 oktober 2003 heeft de gemeenteraad van Leiden, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 7 oktober 2003, het stadsvernieuwingsplan "Aalmarkt e.o. 2003" vastgesteld.

Volledige tekst

200405083/1.

Datum uitspraak: 8 juni 2005

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Leiden,
2. de vereniging "Vereniging Oud Leiden" en de stichting "Stichting Cultureel Platform Leiden", gevestigd te Leiden,
3. [appellant sub 3], wonend te Leiden,
4. [appellanten sub 4], alle gevestigd te Leiden,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 28 oktober 2003 heeft de gemeenteraad van Leiden, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 7 oktober 2003, het stadsvernieuwingsplan "Aalmarkt e.o. 2003" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 25 mei 2004, kenmerk DRM/ARB/03/16851A, beslist over de goedkeuring van het stadsvernieuwingsplan.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] bij brief van 23 juni 2004, bij de Raad van State ingekomen op 24 juni 2004, Vereniging Oud Leiden en Stichting Cultureel Platform Leiden bij brief van 14 juli 2004, bij de Raad van State ingekomen op 15 juli 2004, [appellant sub 3] bij brief van 17 juli 2004, bij de Raad van State ingekomen op 19 juli 2004, en [appellanten sub 4] bij brief van 19 juli 2004, bij de Raad van State ingekomen op 20 juli 2004, beroep ingesteld. [appellant sub 3] heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 9 augustus 2004.

Bij brief van 8 oktober 2004 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 24 januari 2005. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van [appellant sub 3]. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 april 2005 waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door W. Kuyper, gemachtigde, Vereniging Oud Leiden en Stichting Cultureel Platform Leiden, vertegenwoordigd door C.J.D. Waal, gemachtigde, [appellant sub 3] en verweerder, vertegenwoordigd door J.J. Zuiderwijk, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is de gemeenteraad, vertegenwoordigd door G.C. Schramm, ambtenaar van de gemeente, verschenen. [appellanten sub 4] zijn met voorafgaande berichtgeving niet verschenen.

2. Overwegingen

Toetsingskader

2.1. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een stadsvernieuwingsplan. Ingevolge artikel 31 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, gelezen in samenhang met artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) en artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

Procedurele aspecten

2.2. [appellant sub 3] voert aan dat het college van burgemeester en wethouders advies heeft uitgebracht over de ingediende zienswijze voordat de hoorzitting bij de gemeenteraad heeft plaatsgevonden. In zijn pleitnota ten behoeve van de hoorzitting heeft appellant naar zijn mening het advies voldoende weerlegd. De gemeenteraad heeft het advies van het college van burgemeester en wethouders evenwel ongewijzigd overgenomen en hij heeft ten onrechte geen acht geslagen op de pleitnota en hetgeen naar voren is gekomen op de hoorzitting, aldus appellant.

2.2.1. Ingevolge artikel 23, eerste lid, onder d, van de WRO stelt de gemeenteraad degenen die hun zienswijze kenbaar hebben gemaakt in de gelegenheid tot het geven van een nadere mondelinge toelichting. Uit dit artikel en uit het beginsel dat het vaststellingsbesluit dient te berusten op een deugdelijke motivering volgt niet dat al hetgeen op de gemeentelijke hoorzitting ter mondelinge toelichting van de ingebrachte zienswijze naar voren is gebracht, uitdrukkelijk in de overwegingen die tot het vaststellingsbesluit hebben geleid dient te worden betrokken. Appellant heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat hij op de hoorzitting

een zodanig aanvullende toelichting op zijn zienswijze heeft gegeven dat de gemeenteraad daarop in het vaststellingsbesluit uitdrukkelijk had moeten ingaan in afwijking van het advies van het college van burgemeester en wethouders.

2.3. Voorts heeft appellant bezwaar tegen de werkwijze van de provinciale planologische commissie (hierna: PPC). Hij meent dat de PPC pas na de hoorzitting bij verweerder gehoord moet worden, zodat alle relevante aspecten door haar kunnen worden meegenomen. Hij vindt voorts dat de PPC niet had kunnen volstaan met instemming met de op de bedenkingen gegeven reactie in het bedenkingenrapport, maar een eigen motivering had moeten geven waarom zij de bedenkingen van appellant ongegrond acht.

2.3.1. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de WRO, voorzover hier van belang, hoort het college van gedeputeerde staten alvorens het besluit tot goedkeuring te nemen de PPC. Vaststaat dat de PPC is gehoord. Op grond van de WRO of enige andere wettelijke bepaling bestaat voor de PPC geen verplichting om bij het uitbrengen van advies de hoorzitting bij gedeputeerde staten af te wachten. Evenmin verzet de wet zich ertegen dat de PPC verwijst naar het bedenkingenrapport indien zij kan instemmen met de weerlegging van de bedenkingen.

2.4. Daarnaast stelt appellant dat het ambtsbericht van de gemeenteraad op de ingediende bedenkingen hem pas op de hoorzitting bij verweerder is overhandigd, zodat hij niet de tijd heeft gehad er adequaat op te reageren op de hoorzitting.

2.4.1. Bij brief van 23 februari 2004 heeft de gemeenteraad ambtsbericht uitgebracht over de ingediende bedenkingen. Onbetwist is dat dit ambtsbericht niet naar appellant is gestuurd voor de zitting, maar dat het hem vlak voor de hoorzitting is overhandigd. Uit de WRO noch uit enige andere wettelijke bepaling volgt een verplichting op grond waarvan gedeputeerde staten, alvorens zij een besluit nemen, appellant een kopie van het ambtsbericht dienen te sturen. Niet is gebleken dat appellant processueel gezien onevenredig in zijn belangen is geschaad. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat appellant alsnog voor de zitting de mogelijkheid heeft gekregen het ambtsbericht in te zien en dat hetgeen in het ambtsbericht is vermeld ten aanzien van zijn ingebrachte bedenkingen in hoofdzaak niet andersluidend is dan de beantwoording van zijn zienswijze door de gemeenteraad.

Planbeschrijving

2.4.2. Het stadsvernieuwingsplan vormt de planologische en juridische basis voor het Aalmarktproject. Blijkens de plantoelichting heeft het Aalmarktproject tot doel een integrale verbetering van het Aalmarktgebied tot stand te brengen en hierdoor een impuls te geven aan het hart van de Leidse binnenstad. Het plangebied wordt globaal begrensd door de winkelstraten Breestraat aan de zuidwestzijde en de Haarlemmerstraat aan de noordoostzijde. De westzijde wordt begrensd door het Kort Rapenburg, de zuidzijde door de Koornbrugsteeg en de oostzijde door de Hoogstraat en de Nieuwe Rijn.

Standpunt [appellante sub 1] ten aanzien van de lightrail-verbinding

2.5. Appellante stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Verblijfsgebied (Vbl)" wat betreft de Breestraat voorzover daarbij de aanleg van een deel van de RijnGouweLijn mogelijk wordt gemaakt. Zij voert hiertoe aan dat het centrum hierdoor in een oostelijke en een westelijke helft wordt opgedeeld en dat ten onrechte een integratie met het (snel)spoorverkeer ontbreekt. Daarnaast stelt appellante dat de projectontwikkelaars van de RijnGouweLijn niet van het belang van de lightrail-reizigers zijn uitgegaan, maar van het belang van een paar grote

winkels. Het traject heeft volgens haar namelijk afsluiting van Alphen aan den Rijn en Bodegraven van het landelijk spoornet tot gevolg alsmede frustrering van de mogelijkheid Hazerswoude en Zoeterwoude op het landelijke spoornet aan te sluiten. Voorts meent zij dat gevaar van straling van de bovenleidingen bestaat.

Het bestreden besluit

2.5.1. Verweerder heeft het plandeel niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en heeft hieraan goedkeuring verleend. Hij stelt dat de komst van een sneltram kan worden gezien als een belangrijke bijdrage aan de toekomst van een gezond winkelhart in de Leidse binnenstad, mede omdat het particuliere autoverkeer daardoor teruggedrongen kan worden en meer mensen op een comfortabele wijze naar de binnenstad vervoerd kunnen worden. Voorts meent hij dat het niet aannemelijk is dat verblijf in de nabijheid van een bovenleiding een gezondheidsrisico inhoudt.

Vaststelling van de feiten

2.5.2. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.5.3. In het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is het project RijnGouweLijn opgenomen. Hierbij gaat het om een hoogwaardig regionaal openbaarvervoertracé tussen Gouda, Alphen aan den Rijn, Leiden en Katwijk/Noordwijk. De RijnGouweLijn wordt uitgevoerd als een lightrailverbinding die deels gebruik zal maken van bestaand spoor en waarvoor deels, ten westen van Leiden en in de binnenstad van Leiden, nieuw spoor zal moeten worden aangelegd. In de binnenstad van Leiden is onder meer de Breestraat aangewezen als voorkeurstracé.

2.5.4. Ingevolge artikel 12, eerste lid, van de planvoorschriften zijn de gronden aangewezen voor Verblijfsgebied, voorzover hier van belang, bestemd voor straten en pleinen, met overwegend een functie voor het fiets- en voetgangersverkeer en met slechts een functie voor het gemotoriseerd verkeer van en naar de langs de desbetreffende voor verblijfsgebied aangewezen weggedeelten gesitueerde bebouwing en/of open terreinen en openbaarvervoertracés inclusief een traject ten dienste van een lightrailverbinding.

2.5.5. Volgens het deskundigenbericht wordt de Breestraat intensief gebruikt door fietsers en door autobussen ten behoeve van het openbaar vervoer. Overdag is de Breestraat afgesloten voor autoverkeer. Aan weerszijden bevinden zich trottoirs die tevens redelijk intensief gebruikt worden ten behoeve van fietsenstallingen en het uitstallen van goederen.

2.5.6. Uit het deskundigenbericht volgt dat uit navraag bij de Gezondheidsraad en de KEMA naar voren komt dat op het gebied van straling van elektromagnetische velden vanwege bovenleidingen van trein- en tramverbindingen weinig tot geen onderzoek is verricht, gezien de gerichte veldsterkten van bovenleidingen en de daarmee samenhangende geringe omvang van deze elektromagnetische velden. Voorts is er geen indicatie bekend dat gezondheidsklachten zijn toe te schrijven aan de aanwezigheid van bovenleidingen van trams en treinen.

Het oordeel van de Afdeling

2.5.7. Voorzover appellante meent dat integratie met het spoorverkeer ontbreekt doordat slechts een halte op tientallen meters van de ingang van het station kan worden aangelegd, overweegt de Afdeling dat het voorliggende stadsvernieuwingsplan niet voorziet in de aanleg van deze halte en evenmin ziet op de aanleg van het traject van de RijnGouweLijn rond het

station. Het deel van de RijnGouweLijn dat in het stadsvernieuwingsplan is vastgelegd staat er niet aan in de weg dat de RijnGouweLijn naar het station doorloopt. De bezwaren van appellante die betrekking hebben op de vraag op welke wijze de lijn ter plaatse van het station wordt ingepast, kunnen thans dan ook niet aan de orde komen.

2.5.8. Wat betreft de bezwaren van appellante tegen de lightrail voorzover in het plan voorzien, heeft verweerder ter zitting ten onrechte verwezen naar de uitvoeringsfase van de lightrail waar belanghebbenden volgens hem hun bezwaren alsnog kenbaar kunnen maken. Hij gaat er hiermee immers aan voorbij dat het bestemmingsplan de planologische basis biedt voor de aanleg van de lightrail ter plaatse. Reeds in deze fase had verweerder dienen te bezien in hoeverre de lightrail aldaar inpasbaar is en wat de ruimtelijke consequenties van de lightrail zijn. Hij heeft zich hiervan onvoldoende rekenschap gegeven.

Voorts is ter zitting gebleken dat nog niet voor het gehele traject van de lightrail over het grondgebied van de gemeente Leiden de bestemmingsplannen zijn aangepast en dat mogelijk de procedure als bedoeld in artikel 19 van de WRO zal worden gevolgd om het traject aan te kunnen leggen. In dit verband kan derhalve nog niet met zekerheid inzicht worden verkregen in hoeverre het traject van de lightrail buiten het plangebied al dan niet verwezenlijkt zal kunnen worden en in verband daarmee in hoeverre het traject zal aansluiten op het in het plan voorziene traject. Verweerder heeft niet kunnen volstaan met het beoordelen van uitsluitend het in het plan voorgestelde traject, maar had dat in relatie tot het gehele traject dienen te bezien. Voorts heeft verweerder onvoldoende de omstandigheid in zijn besluitvorming betrokken dat de bestemmingsplanprocedure de eerste mogelijkheid is om bezwaar te maken tegen de RijnGouweLijn als zodanig, zodat verweerder niet heeft kunnen stellen dat de komst van de RijnGouweLijn niet ter discussie kan staan.

Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Standpunt [appellante sub 1] ten aanzien van de goothoogte

2.6. Appellante stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan artikel 2, eerste lid, onder d, van de planvoorschriften wat betreft de wijze van meten van de goothoogte. Zij voert aan dat de gevelwand hierdoor hoger kan worden dan de goothoogte.

Het bestreden besluit

2.6.1. Verweerder heeft het planvoorschrift niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en heeft hieraan goedkeuring verleend.

Vaststelling van de feiten

2.6.2. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.6.3. Ingevolge artikel 2, eerste lid, onder d, van de planvoorschriften wordt de goothoogte van een gebouw gemeten vanaf peil tot aan de laagste horizontale snijlijn van gevelvlak en dakvlak.

2.6.4. De gebouwen dienen afgedekt te worden met een kap. Ingevolge artikel 1, tertiër, van de planvoorschriften is een kap een geheel of gedeeltelijke niet horizontale dakconstructie gevormd door ten minste twee schuin hellende dakschilden met een helling van ten minste 45° en ten hoogste 75° ten dienste van de afdekking van een gebouw.

Blijkens artikel 21, eerste lid, onder d, van de planvoorschriften wordt het behoud en/of de

versterking van de beeldkwaliteit van de gebouwde omgeving nagestreefd door rekening te houden bij het ontwikkelen van bouwplannen met, voorzover hier van belang, de richtlijn genoemd onder d. Onder d is vermeld dat de dakbeëindiging en de gevelbeëindiging behoren te passen bij het kleinschalige en gedifferentieerde beeld van de binnenstad.

Ingevolge het derde lid kan het college van burgemeester en wethouders op grond van de in het eerste lid genoemde richtlijnen voortvloeiend uit de beschrijving in hoofdlijnen nadere eisen stellen aan bouwplannen en plannen voor de inrichting van de omgeving, indien dat van belang is voor de nagestreefde handhaving en versterking van de beeldkwaliteit van de gebouwde en ongebouwde omgeving kenmerkend voor dit deel van het beschermd stadsgezicht.

Ingevolge artikel 26, vijfde lid, van de planvoorschriften kan het college van burgemeester en wethouders voorts als nadere eis stellen dat gebouwen een bepaalde minimale goothoogte of nokhoogte verkrijgen of behouden, als dat in het belang van het beschermd stadsgezicht in de desbetreffende situatie is gewenst.

Het oordeel van de Afdeling

2.6.5. Appellante stelt terecht dat de wijze van meten van de goothoogte zoals weergegeven in artikel 2, eerste lid, onder d, van de planvoorschriften tot gevolg heeft dat de gevelwand hoger kan zijn dan de goothoogte. Gelet op overweging 2.6.4. ziet de Afdeling in hetgeen appellante heeft aangevoerd desondanks geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder niet in redelijkheid heeft kunnen stellen dat de vrees van appellante dat gevels zullen worden gebouwd die veel hoger zijn dan de goothoogte niet reëel is. Hierbij acht de Afdeling van belang dat het uiterlijk van een bouwwerk ingevolge artikel 44, eerste lid, onder d, van de Woningwet niet in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand.

Standpunt [appellante sub 1] ten aanzien van de doorbraak van de Stille Rijn naar de Haarlemmerstraat

2.7. Appellante stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Winkel- en voetgangersgebied 1 (Wi/Vo 1)" voorzover daarbij een doorbraak van de Stille Rijn naar de Haarlemmerstraat mogelijk wordt gemaakt. Zij meent dat het beschermd stadsgezicht wordt aangetast, doordat een aantal waardevolle panden wordt gesloopt. Indien de doorbraak toch doorgang moet vinden, stelt zij een alternatief verloop van de steeg voor. Voorts stelt appellante als alternatief een passage aan de Vrouwensteeg voor. In samenhang met het vorenstaande stelt appellante in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Water/voetgangers- en verblijfsgebied (B)". Zij meent dat de bouw van een brug te dicht bij de samenvloeiing van de Oude en Nieuwe Rijn de integriteit van de centrale waterpartij van de stad ernstig aantast.

Het bestreden besluit

2.7.1. Verweerder heeft de plandelen niet in strijd geacht met een goede ruimtelijke ordening en heeft daaraan goedkeuring verleend. Hij meent dat de steeg bijdraagt aan de revitalisering van het Aalmarktgebied. Ten behoeve van de uitvoering van het plan zal een aantal panden moeten worden gesloopt, doch dit zijn geen panden die zijn aangewezen tot Rijks- of gemeentelijk monument en evenmin zijn deze panden beeldbepalend, aldus verweerder. Voorts stelt verweerder dat de Vrouwensteeg al vele jaren als secundaire verbinding naar het gebied ten zuiden van de Rijn fungeert, maar dat deze steeg een wervend milieu mist. Verweerder meent dat de steeg centraal in het gebied dient te worden verwezenlijkt in plaats

van aan de rand daarvan.
Vaststelling van de feiten

2.7.2. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.7.3. Ten behoeve van de verbetering van de Aalmarkt en omgeving is in het plan onder meer als uitgangspunt en doelstelling geformuleerd het hart van het kernwinkelgebied te versterken, de relatie Haarlemmerstraat-Aalmarkt-Breestraat te verbeteren en de Rijn oevers uit te buiten. Volgens de plantoelichting is de Aalmarkt de meest aantrekkelijke locatie voor winkels. Mede gezien de ligging langs het water met ruime zichtlijnen binnen een historisch kader verdient het blijkens de plantoelichting aanbeveling langs de gehele Aalmarkt winkels te ontwikkelen. Ook de Mandenmakerssteeg en de aansluiting van de steeg op de Breestraat dient te worden omgevormd tot een winkelgebied om het koperspubliek te trekken. Het plan voorziet om die reden onder andere in een nieuwe verbinding tussen de Haarlemmerstraat en de Stille Rijn enerzijds en het verbreden van de Mandenmakerssteeg tussen de Breestraat en de Aalmarkt anderzijds. Deze worden met elkaar verbonden door een nieuw aan te leggen brug over de Rijn ter hoogte van de Stille Rijn en de Aalmarkt. De gemeenteraad hecht belang aan de nog aan te leggen steeg tussen de Haarlemmerstraat en de Stille Rijn en ziet deze als een onmisbaar bestanddeel van het plan omdat de revitalisering van het Aalmarktgebied afhankelijk is van een "zijtak" die aansluit op de voetgangersstroom die zich over de Haarlemmerstraat in oostelijke richting beweegt. Langs de Mandenmakerssteeg zal een winkelerf worden gecreëerd omgeven door winkel- en horecafuncties. Het winkelerf zal gaan fungeren als entreegebied en als scharnier tussen de Breestraat en de Aalmarkt met het waterplein. Menging van functies (zoals wonen, cultuur en horeca) en behoud van de monumentale waarden zijn mede een uitgangspunt in het stadsvernieuwingsplan.

2.7.4. Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de planvoorschriften zijn de voor winkel- en voetgangersgebied 1 en 2 aangewezen gronden bestemd voor onder meer winkels en voetgangersgebied. Ingevolge het tweede lid, onder a, wordt binnen winkel- en voetgangersgebied 1 een openbare, niet overkapte voetgangersverbinding aangelegd tussen de Haarlemmerstraat en de Stille Rijn, ter plaatse van de panden Haarlemmerstraat 109 en Stille Rijn 8, conform de aanduiding op de plankaart. Ingevolge het tweede lid, onder b, mag de breedte van deze verbinding niet minder dan 4 meter en niet meer dan 5 meter bedragen. Bij vervangende nieuwbouw voor het maken van de verbinding dient aan weerszijden van de openbare voetgangersverbinding en eventuele dwarsverbindingen en langs de Haarlemmerstraat en de Stille Rijn bebouwing aanwezig te zijn of te worden opgericht en gehandhaafd te blijven, aldus het tweede lid, onder d. De bestaande panden Haarlemmerstraat 107 tot en met 111 en Stille Rijn 8 behoeven ingevolge het tweede lid, onder e, in verband met deze herontwikkeling niet te worden gehandhaafd. Ingevolge het zevende lid is het college van burgemeester en wethouders bevoegd nadere eisen te stellen aan de bebouwings- en inrichtingsplannen te ontwikkelen voor de voor de winkel- en voetgangersgebieden Wi/Vo 1 aangewezen gronden in het belang van de bescherming van het stadsgezicht met betrekking tot de aansluiting aan het bestaande stratenbeloop, de parcellering en vormgeving van de gebouwen en aansluiting op de bestaande omgeving.

2.7.5. Aan de Stille Rijn en de Haarlemmerstraat staat een groot aantal monumentale panden die als rijksmonument zijn aangewezen. De panden Stille Rijn 8 en Haarlemmerstraat 107 tot en met 111 zijn niet aangewezen als rijksmonument dan wel gemeentelijk monument en zijn niet beschermd op grond van de Monumentenwet 1988.

2.7.6. Ingevolge artikel 19, eerste lid, van de planvoorschriften, voorzover hier van belang, zijn de voor Water/voetgangers- en verblijfsgebied aangewezen gronden secundair bestemd voor voetgangersgebied en fietsroutes. Ingevolge het tweede lid, voorzover hier van belang, is een brugverbinding voor voetgangers en fietsers toegestaan over de Rijn tussen de Aalmarkt en de Stille Rijn in het verlengde van de volgens artikel 4, tweede lid, onder a, van de planvoorschriften tot stand te brengen nieuwe voetgangersverbinding tussen de Haarlemmerstraat en de Stille Rijn. De breedte van de brug mag niet meer dan 4 meter bedragen. Ingevolge het vierde lid is het college van burgemeester en wethouders bevoegd nadere eisen te stellen aan de situering van de brug indien zulks in het belang van een goede ruimtelijke indeling en in het belang van de bescherming van het stadsgezicht noodzakelijk is.

Het oordeel van de Afdeling

2.7.7. Verweerder heeft in redelijkheid kunnen instemmen met de doelstelling van het stadsvernieuwingsplan om het kernwinkelgebied te versterken. Daarbij heeft hij er in redelijkheid van uit kunnen gaan dat dit tot stand kan komen door het verbeteren van de relatie Haarlemmerstraat-Aalmarkt-Breestraat. In aansluiting hierop heeft verweerder er in redelijkheid van uit kunnen gaan dat de in het plan voorziene doorbraak van de Haarlemmerstraat naar de Stille Rijn hier aan kan bijdragen. Verweerder heeft daarbij gewicht kunnen toekennen aan de omstandigheid dat de doorbraak is voorzien centraal in het winkelgebied. Voorts heeft verweerder bij zijn besluitvorming belang kunnen hechten aan de omstandigheid dat de panden die ten gevolge van de doorbraak gesloopt zullen worden niet zijn aangewezen als rijksmonument dan wel gemeentelijk monument. Daarnaast ziet de Afdeling in hetgeen appellante aanvoert geen aanleiding voor het oordeel dat het beschermd stadsgezicht ten gevolge van de doorbraak onevenredig zal worden aangetast. De nieuwe steeg dient 4 tot 5 meter breed te zijn. Deze breedte is vergelijkbaar met die van de bestaande stegen die de Stille Rijn en de Haarlemmerstraat verbinden. Daarnaast heeft het college van burgemeester en wethouders ingevolge artikel 4, zevende lid, van de planvoorschriften de bevoegdheid nadere eisen te stellen aan de te ontwikkelen bebouwings- en inrichtingsplannen in het belang van de bescherming van het stadsgezicht met betrekking tot de aansluiting aan het bestaande stratenbeloop, de parcellering en vormgeving van gebouwen en aansluiting op de bestaande omgeving.

Voorzover appellante wijst op alternatieven overweegt de Afdeling dat het bestaan van alternatieven op zichzelf geen grond kan vormen voor het onthouden van goedkeuring aan het bestemmingsplan. Het karakter van de besluitvorming omtrent de goedkeuring brengt immers mee dat alternatieven daarbij in beginsel eerst aan de orde behoeven te komen indien blijkt van ernstige bezwaren tegen het voorgestane gebruik waarop het plan ziet. Verweerder heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat deze situatie zich in dit geval niet voordoet.

Voorts ziet de Afdeling in hetgeen appellante aanvoert geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de in het plan voorziene brug tussen de Aalmarkt en de Stille Rijn aansluitend op de doorbraak tussen de Haarlemmerstraat en de Stille Rijn de integriteit van de centrale waterpartij van de stad ernstig aantast.

Standpunt Vereniging Oud Leiden en Stichting Cultureel Platform Leiden

2.8. Appellanten stellen in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Centrale parkeergarage (P)" en in samenhang daarmee aan artikel 11 van de planvoorschriften. Zij voeren allereerst aan dat verweerder ten onrechte

voorbij gaat aan hun bedenkingen over de consequenties die de bouw van een parkeergarage aan de Boommarkt heeft voor het milieu, waaronder de luchtkwaliteit, in de binnenstad en het verkeer op de toegangswegen tot de binnenstad. Zij stellen verder dat de uitgang van de parkeergarage ten onrechte in de gevel van het pand Boommarkt in plaats van ter hoogte van Breestraat 48 is voorzien.

Het bestreden besluit

2.8.1. Verweerder heeft het plandeel en het planvoorschrift niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en heeft hieraan goedkeuring verleend.

Vaststelling van de feiten

2.8.2. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.8.3. Ingevolge artikel 11, tweede lid, van de planvoorschriften geldt voor de inrichting van de gronden met de bestemming "Centrale parkeergarage (P)" onder meer dat de parkeergarage een capaciteit verkrijgt voor niet minder dan 325 en niet meer dan 375 auto's.

Oordeel van de Afdeling

2.8.4. In het bestreden besluit heeft verweerder de bedenkingen ten aanzien van de planonderdelen besproken. Hij heeft evenwel niet de bedenkingen van appellanten weerlegd wat betreft de gevolgen van een ondergrondse parkeergarage met een capaciteit van 325 tot 375 auto's ten aanzien van de verkeersafwikkeling en het milieu. Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit in zoverre niet berust op een deugdelijke motivering.

Standpunt [appellant sub 3]

2.9. Appellant stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Verkeersdoeleinden (Vkd)" wat betreft het Kort Rapenburg. De toegekende bestemming is volgens appellant niet in overeenstemming met het Veilig Verkeers Actie Plan (VVAP). De weg is in het VVAP aangemerkt als erftoegangsweg/30 km-zone, aldus appellant. Niet de toegekende bestemming maar juist de bestemming "Verblijfsgebied (Vbl)" sluit daar naar zijn mening op aan. Uit het VVAP blijkt dat het de bedoeling is te komen tot een verblijfsgebied met een wettelijk verplicht kenmerk als erftoegangsweg/30 km, aldus appellant.

Het bestreden besluit

2.9.1. Verweerder heeft het plandeel niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en heeft daaraan goedkeuring verleend. Hij stelt dat het Kort Rapenburg in de huidige situatie een onderdeel is van de doorgaande autoroute Noordeinde-Prinsessekade-Turfmarkt richting Molen de Valk. Hij meent dat de toegekende bestemming overeenkomt met de huidige situatie. Voorts stelt hij dat de bestemmingsaanduidingen niet direct in relatie staan met de categorisering in het VVAP.

Vaststelling van de feiten

2.9.2. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.9.3. Met het VVAP dat in 1999 is opgesteld, beoogt het gemeentebestuur meer lijn en samenhang te brengen in de te nemen maatregelen ter verbetering van de verkeersveiligheid in Leiden. De basis van deze maatregelen wordt gevormd door categorisering van de wegen

in Leiden in drie verschillende categorieën, te weten stroomweg, gebiedsontsluitingsweg of erftoegangsweg. Bij elke categorie behoren bepaalde wegkenmerken en inrichtingseisen. Het toedelen van een weg aan een bepaalde categorie is bepalend voor de toekomstige inrichting, het gebruik van de weg en de geldende voorrangsregels. Motie 3 op het VVAP gaat erover dat het Noordeinde, het Kort Rapenburg en de Turfmarkt in ieder geval omgezet moeten worden tot een 30 km weg. Ter toelichting wordt vermeld dat aanvullende maatregelen hier niet nodig zijn omdat hier in de praktijk nauwelijks harder dan 30 km gereden kan worden. Op deze manier kan wel de vorming van een nieuwe verkeersader worden tegengegaan. Voorts is vermeld dat de route intensief wordt gebruikt. De route is in het vastgestelde VVAP, gelet op motie 3, niet aangewezen als wijkontsluitingsweg, maar valt onder de categorie erftoegangswegen. Voorts is in het VVAP vermeld dat het college van burgemeester en wethouders zich heeft uitgesproken voor een maximale inspanning om de invoering van dit 30 km-regime versneld te realiseren.

2.9.4. Ingevolge artikel 14 van de planvoorschriften zijn de gronden aangewezen voor Verkeersdoeleinden bestemd voor onder meer wegen, straten en plein.

Ingevolge artikel 12 van de planvoorschriften zijn de gronden die zijn aangewezen voor Verblijfsgebied bestemd voor straten en pleinen, met overwegend een functie voor het fiets- en voetgangersverkeer en met slechts een functie voor het gemotoriseerd verkeer van en naar de langs de desbetreffende voor verblijfsgebied aangewezen weggedeelten gesitueerde bebouwing en/of open terreinen.

2.9.5. Blijkens de plantoelichting is het Kort Rapenburg de enige wegverbinding binnen het plangebied met een functie voor het doorgaand gemotoriseerd verkeer. Als het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan, dat momenteel in voorbereiding is, uitwijst dat het haalbaar is een onderbreking te maken in de doorgaande verkeersfunctie van de route Kort Rapenburg, Prinsessekade, Turfmarkt, zal het Kort Rapenburg in de toekomst meer een rol kunnen gaan vervullen als ontsluitingsweg voor de achtergelegen binnenstadsbuurten.

Het oordeel van de Afdeling

2.9.6. De toegekende bestemming komt overeen met de feitelijke situatie. Voorts is gezien het vorenstaande niet gebleken dat het plandeel in strijd is met het VVAP en dat de toegekende bestemming de uitvoering van het VVAP frustreert. Artikel 14 van de planvoorschriften sluit niet uit dat het Kort Rapenburg wordt ingericht als 30 km zone overeenkomstig het VVAP. Of daadwerkelijk een 30 km zone wordt ingesteld, is een kwestie van uitvoering en kan in deze procedure niet aan de orde komen. In hetgeen appellant heeft aangevoerd ziet de Afdeling voorts geen aanknopingspunt voor het oordeel dat uit het VVAP volgt dat aan het plandeel de bestemming "Verblijfsdoeleinden (Vbd)" had moeten worden toegekend.

Standpunt [appellanten sub 4]

2.10. Appellanten stellen in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Winkel- en voetgangersgebied 2 (Wi/Vo2)" wat betreft de percelen Breestraat 76-80. Zij voeren aan dat de verbreding van de Mandenmakerssteeg en het creëren van een winkelerf ten koste van de panden 76 en 78-80 afbreuk doet aan het historische karakter van de stad dat onder andere gekenmerkt wordt door de kleine steegjes. Voorts is de gevel van het pand Breestraat 78-80 in 2002 door de Monumentencommissie van de gemeente voorgedragen voor plaatsing op de gemeentelijke monumentenlijst, aldus appellanten. Volgens appellanten kan het aantal bezoekers aan de Mandenmakerssteeg toenemen zonder de verbreding van de steeg. Tenslotte stellen zij dat onvoldoende

inzichtelijk is gemaakt of de kosten die zijn verbonden aan de onteigening van de panden, de verbreding van de Mandenmakerssteeg en de realisatie van een plein opwegen tegen de uiteindelijke opbrengsten van de te creëren ruimte.

Het bestreden besluit

2.10.1. Verweerder heeft het plandeel niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en heeft daaraan goedkeuring verleend. Hij stelt dat het verlies aan architectonische en cultuurhistorische waarde blijkens de uitgebrachte rapporten niet zodanig hoog is dat op grond van die overwegingen afgezien zou moeten worden van de voor ogen staande stadsvernieuwingsoperatie. Daarnaast stelt hij dat de financiële gevolgen deel uitmaken van de planexploitatie.

Vaststelling van de feiten

2.10.2. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.10.3. Ingevolge artikel 4, derde lid, onder a, van de planvoorschriften dient ten behoeve van de inrichting van een winkelerf een verbreding van de Mandenmakerssteeg te worden gerealiseerd van niet minder dan 12 meter en niet meer dan 20 meter, ter plaatse van de panden Mandenmakerssteeg 8 en 10 en Breestraat 76 en 78-80 (gedeeltelijk). Ingevolge het zevende lid is het college van burgemeester en wethouders bevoegd nadere eisen te stellen aan de bebouwings- en inrichtingsplannen te ontwikkelen voor de voor de winkel- en voetgangersgebieden Wi/Vo 1 en Wi/Vo 2 aangewezen gronden in het belang van de bescherming van het stadsgezicht met betrekking tot de aansluiting aan het bestaande stratenbeloop, de parcellering en vormgeving van de gebouwen en aansluiting op de bestaande omgeving. Het plangebied ligt in het beschermd stadsgezicht.

2.10.4. Uit het deskundigenbericht kan worden afgeleid dat de smalle steegjes tussen de hoofdverbindingen karakteristiek zijn voor de binnenstad van Leiden en dat zij uit stedenbouwkundig oogpunt van waarde zijn. Verbreding van de Mandenmakerssteeg wordt met name vanuit de binnenzijde nagestreefd. De doorgang zal zeker vanuit de Aalmarkt maar mogelijk ook vanuit de Breestraat het karakter van een steeg behouden.

2.10.5. Volgens het deskundigenbericht heeft met name de noordwest gevelwand van de Mandenmakerssteeg stedenbouwkundige waarden. Hier staan nog veel kleinschalige oorspronkelijke pandjes. Aan de andere zijde van de steeg is alleen de Waag als monument aangewezen. Uit stedenbouwkundig oogpunt is de Waag op de Aalmarkt georiënteerd. De zuidoost gevelwand van de Mandenmakerssteeg wordt deels gevormd door een zo goed als volledig gesloten zijgevel van de Waag. De rest van de vrij hoge zuidoost gevelwand wordt gevormd door gesloten zijgevels van het perceel van [een van appellanten sub 4] die op de Breestraat is georiënteerd, aldus het deskundigenbericht.

2.10.6. In opdracht van de gemeente Leiden verscheen in mei 2000 een onderzoek van het Leidse bureau voor bouwhistorie Dröge naar de cultuurhistorische waarden in het Aalmarktgebied. Hierin wordt het pand Breestraat 76 uit cultuurhistorisch oogpunt als indifferent gewaardeerd. De voorgevel van het pand 78-80 wordt daarnaast uit cultuurhistorisch oogpunt positief gewaardeerd vanwege een strakke Amsterdamse schoolstijl. De Leidse Monumentencommissie heeft geadviseerd om het pand Breestraat 78-80 op de gemeentelijke monumentenlijst te plaatsen vanwege de interessante voorgevel in de stijl van de Amsterdamse school. Alleen de voorgevel van het pand is behoudenswaardig. Het pand was ten tijde van het nemen van het bestreden besluit nog niet aangewezen als

gemeentelijk monument.

2.10.7. Voor de verbreding van de Mandenmakerssteeg dient het pand Breestraat 76 geheel gesloopt te worden. Het plan sluit het behoud van de gevel van het pand Breestraat 78-80 niet uit.

Het oordeel van de Afdeling

2.10.8. Zoals reeds eerder overwogen heeft verweerder in redelijkheid kunnen instemmen met de doelstelling van het stadsvernieuwingsplan om het kernwinkelgebied te versterken en heeft hij er in redelijkheid van uit kunnen gaan dat dit tot stand kan komen door het verbeteren van de relatie Haarlemmerstraat-Aalmarkt-Breestraat. In aansluiting hierop, mede gelet op de huidige entree van de Mandenmakerssteeg, heeft verweerder er in redelijkheid van uit kunnen gaan dat verbreding van de Mandenmakerssteeg en het creëren van een winkelerf kan bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstelling van het stadsvernieuwingsplan. Niet is gebleken dat de verbreding van de steeg afbreuk doet aan het karakteristieke straatbeeld van de binnenstad van Leiden, dat onder meer wordt gekenmerkt door de smalle steegjes. Voorts is de waardering van de panden Breestraat 76 en 78-80 in het rapport van Dröge niet bestreden. Gezien de waarden van het pand Breestraat 76 heeft verweerder in redelijkheid kunnen stellen dat het verlies aan architectonische en cultuurhistorische waarde bij sloop van het pand niet zodanig hoog is dat op grond van die overwegingen zou moeten worden afgezien van de in het plan voorziene verbreding van de Mandenmakerssteeg. Wat betreft het pand Breestraat 78-80 heeft de Leidse Monumentencommissie weliswaar geadviseerd het pand op de gemeentelijke monumentenlijst te plaatsen, doch dat is tot op heden nog niet gebeurd. Het pand geniet derhalve geen bescherming op grond van de Monumentenverordening. Dit laat onverlet dat de volledige sloop van het pand blijkens het deskundigenbericht een aantasting van de stedenbouwkundige kwaliteit van de Breestraat tot gevolg heeft. Hiertegenover staat dat het plan niet uitsluit dat de voorgevel van het pand behouden blijft. Daarnaast kan het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 4, zevende lid, van de planvoorschriften nadere eisen stellen in het belang van de bescherming van het beschermde stadsgezicht onder meer met betrekking tot de aansluiting op de omgeving. Gezien het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat verweerder er in redelijkheid van uit heeft kunnen gaan dat het plan voldoende waarborgen biedt voor het behoud van het stadsbeeld.

Voorzover appellanten de noodzaak van de verbreding van de Mandenmakerssteeg betwisten, overweegt de Afdeling dat aan het plan diverse economische onderzoeken ten grondslag hebben gelegen. Hieruit komt de noodzaak van het aanpassen van de winkelstructuur voldoende naar voren. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat deze onderzoeken niet juist zijn.

Voorts overweegt de Afdeling dat in paragraaf 4.6. van de plantoelichting de financiële onderbouwing van het stadsvernieuwingsplan is gegeven. De Afdeling acht de financiële uitvoerbaarheid van het plan voldoende verzekerd. Anders dan appellanten veronderstellen behoeft niet per plandeel een kosten/baten analyse te worden gemaakt.

Conclusie

2.11. Gelet op het vorenstaande is het beroep van [appellante sub 1] gedeeltelijk en het beroep van Vereniging Oud Leiden en Stichting Cultureel Platform Leiden geheel gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan het plandeel met de bestemming "Verblijfsgebied (Vbl)" wat betreft de Breestraat. Daarnaast dient het bestreden besluit te

worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan het plandeel met de bestemming "Centrale parkeergarage (P)" en aan artikel 11 van de planvoorschriften.

2.11.1. Ten aanzien van het plandeel met de bestemming "Centrale parkeergarage (P)" is voorts ter zitting van de zijde van de gemeenteraad naar voren gebracht dat het niet de bedoeling is dat de parkeergarage zoals in het plan voorzien doorgang zal vinden. Bij nader inzien is hij voornemens een ondergrondse parkeergarage voor bewoners te bouwen met ongeveer 90 plaatsen. Verweerder heeft naar aanleiding hiervan ter zitting aangegeven dat hiermee aan de bezwaren van appellanten tegemoet wordt gekomen.

Gelet hierop ziet de Afdeling, nu niet is gebleken dat hierdoor belangen worden geschaad, aanleiding om zelfvoorzienend goedkeuring te onthouden aan het plandeel met de bestemming "Centrale parkeergarage (P)" en aan artikel 11 van de planvoorschriften.

Ten overvloede merkt de Afdeling op dat bij het opstellen van het plan als bedoeld in artikel 30 van de WRO dat voorziet in een parkeergarage voor bewoners met 90 plaatsen onderzoek dient te worden gedaan naar de luchtkwaliteit in het kader van het Besluit luchtkwaliteit (Stb. 2001, 269).

2.11.2. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan, wat betreft de overige planonderdelen, niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder terecht goedkeuring heeft verleend aan deze planonderdelen.

Het beroep van [appellante sub 1] is voor het overige en de beroepen van [appellant sub 3] en [appellanten sub 4] zijn geheel ongegrond.

Proceskostenveroordeling

2.12. Ten aanzien van de beroepen van [appellante sub 1] en Vereniging Oud Leiden en Stichting Cultureel Platform Leiden is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van de overige beroepen bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellante sub 1] gedeeltelijk en het beroep van Vereniging Oud Leiden en Stichting Cultureel Platform Leiden geheel gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 25 mei 2004, kenmerk DRM/ARB/03/16851A, voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan:

1. het plandeel met de bestemming "Verblijfsgebied (Vbl)" wat betreft de Breestraat;
2. het plandeel met de bestemming "Centrale parkeergarage (P)";
3. artikel 11 van de planvoorschriften;

III. onthoudt goedkeuring aan de onder II.2. en II.3. genoemde planonderdelen;

IV. bepaalt dat deze uitspraak wat betreft de onder II.2. en II.3. genoemde planonderdelen in de plaats treedt van het onder II. vermelde besluit;

V. verklaart het beroep van [appellante sub 1] voor het overige en de beroepen van [appellant sub 3] en [appellanten sub 4] geheel ongegrond;

VI. gelast dat de provincie Zuid-Holland aan [appellante sub 1] en Vereniging Oud Leiden en Stichting Cultureel Platform Leiden ieder afzonderlijk het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 273,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Cleton, Voorzitter, en mr. A. Kosto en mr. O. de Savornin Lohman, Leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M.E.A. Neuwahl, ambtenaar van Staat.

w.g. Cleton w.g. Neuwahl
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 8 juni 2005

280-409.