

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:378
Datum uitspraak	7 februari 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 juni 2015 heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen van een winkel-/woonpand tot winkel en een berging ten behoeve van het stallen van fietsen op de begane grond en twee studio's en een appartement op de verdiepingen op het perceel [locatie 1] te Bodegraven (hierna: het perceel).

Volledige tekst

201700160/1/A1.

Datum uitspraak: 7 februari 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Bodegraven, gemeente Bodegraven-Reeuwijk,
appellant,

tegen de mondelinge uitspraak van de rechtbank Den Haag van 29 november 2016 in zaken
nrs. 15/8335, 15/8862, 15/8863, 15/8864 en 15/8865 in het geding tussen:

[appellant],
[wederpartij A],
[wederpartij B],
[wederpartij C],
[wederpartij D], allen wonend dan wel gevestigd te Bodegraven, gemeente Bodegraven-
Reeuwijk,

en

het college van burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk.

Procesverloop

Bij besluit van 29 juni 2015 heeft het college aan [vergunninghouder] een
omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen van een winkel-/woonpand tot winkel en

een berging ten behoeve van het stallen van fietsen op de begane grond en twee studio's en een appartement op de verdiepingen op het perceel [locatie 1] te Bodegraven (hierna: het perceel).

Bij besluit van 20 oktober 2015 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar, onder aanvulling van de motivering, ongegrond verklaard.

Bij mondelinge uitspraak van 29 november 2016 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Het proces-verbaal van deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 november 2017, waar [appellant], vertegenwoordigd door F. van der Tempel, rechtsbijstandverlener te Zwammerdam, en het college, vertegenwoordigd door C.T. de Koning, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting [partij A] en [partij B] gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het pand waarop de vergunning betrekking heeft, ligt in het kernwinkel- of centrumgebied van Bodegraven. Het bouwplan voorziet in het realiseren van twee studio's op de eerste verdieping en een tweekamerappartement op de tweede verdieping en op de begane grond in een winkel en een berging van 10 m² voor het stallen van fietsen ten behoeve van de bovengelegen drie wooneenheden.

Op het perceel rust ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Kern Bodegraven" (hierna: het bestemmingsplan) de bestemming "Centrum". Het bouwplan is in strijd met het bestemmingsplan, omdat op de begane grond een woonfunctie wordt gecreëerd in de vorm van een berging ten behoeve van de bovengelegen wooneenheden. Ingevolge het bestemmingsplan is wonen op de begane grond uitsluitend toegestaan in de vorm van een dienstwoning of ter plaatse van de aanduiding "wonen". Hier wordt niet aan voldaan. Het bouwplan is voorts in strijd met het bestemmingsplan, omdat het bestaande aantal woningen op de verdiepingen wordt vergroot. Het college acht het plan ruimtelijk aanvaardbaar, omdat het past binnen het gemeentelijk beleid, in het bijzonder de op 24 juni 2010 vastgestelde "Visie centrum Bodegraven, Plek van Ontmoeting" (hierna: de centrumvisie). Het college heeft daarom met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), gelezen in verbinding met artikel 4, aanhef en negende lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor), omgevingsvergunning verleend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo. Voorts heeft het college met toepassing van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een dakkapel.

[appellant] woont aan de [locatie 2] en is eigenaar van het winkelpand aan de [locatie 3]. Hij vreest dat zijn winkelpand in waarde daalt wanneer winkelruimte tot woonruimte wordt omgevormd. Daarnaast vreest hij voor parkeeroverlast.

Grondslag aanvraag

2. [appellant] voert terecht aan dat de rechtbank niet is ingegaan op zijn betoog dat het college niet op de grondslag van de aanvraag een besluit heeft genomen. Dit leidt er echter, gelet op het navolgende, niet toe dat de aangevallen uitspraak om die reden moet worden vernietigd.

[vergunninghouder] heeft na de aanvraag van 29 maart 2015 bij het college gewijzigde bouwtekeningen met data 10 juni 2015, 15 juni 2015 en 22 juni 2015 ingediend. De wijzigingen in het bouwplan zien op het wijzigen van een woning op de begane grond naar een berging en het wijzigen van twee studio's op de tweede etage naar een tweekamerappartement. Het college heeft in het besluit op bezwaar van 20 oktober 2015 aangegeven dat de verleende omgevingsvergunning mede is gebaseerd op de tekening met de laatste wijziging van 22 juni 2015, welke tekening ook onderdeel uitmaakt van de verleende omgevingsvergunning.

2.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraken van 29 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV7253](#), en 29 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:187](#)), is het college gerechtigd en in bepaalde gevallen zelfs verplicht om de indiener van een bouwaanvraag in de gelegenheid te stellen zijn aanvraag zodanig te wijzigen of aan te vullen, dat geconstateerde beletselen voor het verlenen van de vergunning worden weggenomen. Daarbij zal het moeten gaan om wijzigingen van ondergeschikte aard, waarvoor volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling geen nieuwe bouwaanvraag is vereist. Indien een wijziging van de oorspronkelijke aanvraag zodanig ingrijpend is dat redelijkerwijs niet meer van hetzelfde bouwplan kan worden gesproken, moet daarvoor een nieuwe aanvraag worden ingediend. Die situatie doet zich hier niet voor, aangezien de uiterlijke verschijningsvorm van het voorziene bouwplan, en daarmee de ruimtelijke uitstraling ervan, door de bedoelde wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke bouwplan vrijwel ongewijzigd is gebleven. Voorts is niet gebleken dat door de wijzigingen derden in hun belangen zijn geschaad. De wijzigingen kunnen worden beschouwd als wijzigingen van ondergeschikte aard waarvoor geen nieuwe aanvraag om omgevingsvergunning behoefde te worden ingediend.

Het betoog faalt.

Bevoegdheid

3. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college bevoegd was om met toepassing van artikel 4, aanhef en negende lid, van Bijlage II van het Bor omgevingsvergunning te verlenen voor afwijking van het bestemmingsplan. Daartoe voert hij aan dat het bouwplan niet enkel ziet op een functiewijziging van de begane grond van het pand, maar ook op bouwactiviteiten. Aangezien de extra woningen op de verdiepingen alleen gerealiseerd kunnen worden door de realisering van een dakkapel die een vergroting van het bouwvolume tot gevolg heeft, betreft hetgeen met toepassing van artikel 4, aanhef en negende lid, van Bijlage II is vergund het gebruik van bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan in samenhang met bouwactiviteiten die het bouwvolume

vergroten, aldus [appellant].

3.1. Artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo luidt: "Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

(...)

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan (...),

(...)."

Artikel 2.12, eerste lid, luidt: "Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

(...)

2° in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

(...)."

Artikel 2.7 van het Bor luidt: "Als categorieën gevallen als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet worden aangewezen de categorieën gevallen in artikel 4 van bijlage II."

Artikel 4 van bijlage II bij 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 (...) wordt afgeweken, komen in aanmerking:

(...)

9. Het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten (...);

(...)."

Artikel 5.1.2, onder j, van de planregels van het bestemmingsplan luidt: "Wonen op de verdieping is toegestaan. Wonen op de begane grond is uitsluitend toegestaan in de vorm van een dienstwoning of ter plaatse van de aanduiding "wonen". Het aantal woningen mag per bouwperceel niet meer bedragen dan het bestaande aantal woningen."

3.2. [appellant] betoogt terecht dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college niet alleen voor de gedeeltelijke functiewijziging van de begane grond, maar ook voor de toename van het aantal woningen op het perceel omgevingsvergunning heeft verleend met toepassing

van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in verbinding met artikel 4, aanhef en negende lid, van bijlage II van het Bor. Dit leidt echter, gelet op het navolgende, niet tot het door hem daarmee beoogde doel.

Het bouwplan voorziet in de bouw van een dakkapel, in de gedeeltelijke functiewijziging van winkelruimte naar bergruimte op de begane grond ten behoeve van wonen en het vergroten van het aantal woningen op het perceel. Voor de bouw van de dakkapel heeft het college omgevingsvergunning verleend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo. Voor de functiewijziging en de toename van het aantal woningen heeft het college omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in verbinding met artikel 4, aanhef en negende lid, van bijlage II van het Bor.

Niet in geschil is dat de bouw van de dakkapel binnen het bestemmingsplan past. De strijdigheid met het bestemmingsplan heeft alleen betrekking op de gedeeltelijke functiewijziging en de toename van het aantal woningen. Gelet hierop was het college bevoegd om van artikel 4, aanhef en negende lid, van bijlage II van het Bor gebruik te maken. De zinsnede "eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten" heeft naar het oordeel van de Afdeling alleen betrekking op bouwactiviteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan en niet in geschil is dat daarvan geen sprake is. Dit betekent dat het college, anders dan [appellant] betoogt en gelet op artikel 3.10 van de Wabo, terecht de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing heeft geacht.

Het betoog faalt.

Goede ruimtelijke ordening

4. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat verlening van de omgevingsvergunning niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Het beleid, zoals neergelegd in de centrumvisie en de Regionale structuurvisie detailhandel Midden-Holland (hierna: de regionale structuurvisie), streeft naar een kwalitatieve versterking van het winkelgebied door winkels in het centrum te concentreren en het winkelvloeroppervlak in het centrum te verhogen. Het ten behoeve van woningen realiseren van een berging op de voor detailhandel bedoelde begane grond is in strijd met dat beleid. Van een goede ruimtelijke ordening is aldus [appellant] derhalve geen sprake.

4.1. De beslissing om al dan niet een omgevingsvergunning te verlenen voor een bouwplan dat in strijd is met het bestemmingsplan, is een bevoegdheid van het college. De rechter toetst of het college in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.

4.2. Het college heeft aan het besluit op bezwaar ten grondslag gelegd dat het gemeentelijk beleid, zoals neergelegd in de centrumvisie die op gemeentelijk niveau een invulling geeft aan de regionale structuurvisie, zich richt op het behoud en het versterken van het winkelcentrum van Bodegraven, en dat een van de middelen om dit te bereiken het behoud van winkelfuncties op de begane grond is. Een ander middel om de aantrekkelijkheid van het winkelcentrum te versterken is het tegengaan van leegstand en het versterken van de leefbaarheid van het centrum van Bodegraven. Volgens het college wordt in beide middelen

voorzien door het behoud van winkelruimte aan de voorzijde van het pand en de realisering van een kleine berging aan de achterzijde van het pand op de begane grond en woningen op de verdiepingen. Volgens het college doet de realisering van een berging van 10 m² voor het stallen van fietsen ten behoeve van de bovengelegen wooneenheden, geen afbreuk aan het beleidsuitgangspunt dat de begane grond van winkelpanden in het kernwinkelgebied is bestemd als winkelruimte. Uit het advies van de bezwaarschriftencommissie van 6 oktober 2015, dat aan het besluit op bezwaar ten grondslag is gelegd, volgt ten aanzien van de berging dat de positie van de winkelstraat met het vergunnen van de berging niet wordt verzwakt, omdat de winkelruimte beschikbaar blijft.

4.3. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voormeld beleid niet inhoudt dat de oppervlakte van de winkels in het winkelcentrum gelijk moet blijven, maar dat gestreefd moet worden naar een kwalitatieve verbetering van het winkelcentrum, waarbij ook maatregelen tegen leegstand een belangrijke rol spelen. Door woningen op de verdiepingen toe te staan teneinde leegstand tegen te gaan en aan de achterzijde op de begane grond een fietsenberging toe te staan, met behoud van de winkelfunctie aan de voorzijde van het pand, is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat het college geen onredelijke uitleg en toepassing heeft gegeven aan het in de centrumvisie en de regionale structuurvisie neergelegde beleid. Anders dan [appellant] stelt, behoeft het college geen rekening te houden met de omstandigheid dat fietsen in de openbare ruimte geparkeerd mogen worden, zodat er geen noodzaak voor het realiseren van een fietsenberging op de begane grond bestaat. Het college dient het bouwplan immers te beoordelen zoals het is ingediend. De rechtbank heeft voorts, anders dan [appellant] stelt, terecht de in november 2016 door de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk vastgestelde Visie Bodegraven Centrum niet bij haar oordeel betrokken, nu deze visie van na het besluit op bezwaar dateert.

Voor zover [appellant] stelt dat de bestemming van het perceel door de omgevingsvergunning is gewijzigd in een woonbestemming, wordt overwogen dat de omgevingsvergunning de bestemming niet wijzigt, maar het slechts het aangevraagde gebruik ten behoeve van woonruimte toestaat.

Het betoog faalt.

Verordening ruimte

5. [appellant] betoogt dat, nu een vergunning die op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder 2°, van de Wabo wordt verleend op grond van de Verordening ruimte van de provincie Zuid-Holland gelijkgesteld wordt aan een bestemmingsplan, deze net als een bestemmingsplan bij het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland had moeten worden aangemeld. Dit is ten onrechte niet gebeurd, hetgeen de rechtbank niet heeft onderkend, aldus [appellant].

5.1. Dit betoog faalt. In het aangevoerde worden geen aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat het college gehouden is een omgevingsvergunning als hier aan de orde te melden bij het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland. Van een wettelijke grondslag voor een dergelijke verplichting is niet gebleken.

Parkeerdruk

6. [appellant] betoogt terecht dat de rechtbank zijn beroepsgrond ten aanzien van de parkeerdruk onbesproken heeft gelaten. De Afdeling zal hieronder beoordelen of dit tot een vernietiging van de aangevallen uitspraak dient te leiden.

6.1. Volgens [appellant] is ten onrechte geen onderzoek verricht naar de omvang van het tekort aan parkeerplaatsen en naar de parkeerbehoefte als gevolg van het bouwplan. Ten aanzien van de toename van de parkeerbehoefte als gevolg van het realiseren van het bouwplan heeft het college in het besluit op bezwaar opgemerkt dat wat parkeren betreft rekening is gehouden met het feit dat het bestemmingsplan het wonen boven winkels mogelijk maakt, en dat geen sprake is van een onaanvaardbare toename van de parkeerdruk in de directe omgeving. In het advies van de bezwaarschriftencommissie, dat onderdeel uitmaakt van de motivering van het besluit op bezwaar, is opgenomen dat er een berekening is gemaakt van de eventuele toename van de parkeerdruk. Deze berekening maakt echter geen onderdeel uit van het besluit op bezwaar en het college heeft ook niet op andere wijze gemotiveerd op welke wijze het tot de conclusie is gekomen dat van een onaanvaardbare toename van de parkeerdruk geen sprake is. In zoverre kleeft aan dit besluit een motiveringsgebrek. Het besluit van 20 oktober 2015 dient te worden vernietigd.

Het betoog slaagt.

Rechtsgevolgen in stand laten

7. De Afdeling ziet evenwel aanleiding om te bepalen dat de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit van 20 oktober 2015 in stand blijven. Daarbij is het volgende van belang.

7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 11 oktober 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2755](#)), behoort bij de beoordeling van de vraag of wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid alleen rekening te worden gehouden met de toename van de parkeerbehoefte als gevolg van het realiseren van het bouwplan. Een eventueel bestaand tekort kan als regel buiten beschouwing worden gelaten. Dit houdt in dat, anders dan [appellant] stelt, slechts rekening dient te worden gehouden met de toename van parkeerbehoefte als gevolg van het realiseren van het bouwplan ten opzichte van de reeds bestaande parkeerbehoefte vanwege het bestaande pand. Leegstand van dat pand gedurende een periode is daarbij niet relevant (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 13 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3449](#)).

7.2. Het college heeft ter zitting alsnog een nadere toelichting gegeven over de wijze waarop aan de hand van de Nota Parkeernormen de parkeerbehoefte in de bestaande en in de te realiseren situatie is berekend. Voor de nieuwe situatie, waarin twee studio's en een tweekamerappartement zullen worden gerealiseerd en winkelruimte met een brutovloeroppervlakte (hierna: bvo) van 82 m² op de begane grond behouden blijft, zijn volgens het college vijf parkeerplaatsen nodig. Het college heeft bij de berekening van de parkeerbehoefte aansluiting gezocht bij de parkeerkencijfers uit de Aanbevelingen voor verkeersvoorzieningen binnen de bebouwde kom (hierna: ASVV 2012), waarnaar in de Nota Parkeernormen wordt verwezen. In de ASVV 2012 wordt uitgegaan van een parkeerkencijfer van 3,3 parkeerplaatsen per 100 m² bvo behorende bij winkelruimte in het centrum, een parkeerkencijfer van 1,1 parkeerplaatsen voor huurwoningen in het hogere segment en een parkeerkencijfer van 0,55 parkeerplaatsen voor huurwoningen in het lagere segment, in matig

stedelijk gebied in het centrum, zoals hier aan de orde. In de bestaande situatie ligt de parkeerbehoefte, uitgaande van één appartement en een bvo van 92 m² winkelruimte en uitgaande van dezelfde parkeerkencijfers, volgens het college eveneens op vijf parkeerplaatsen. De parkeerbehoefte in de nieuwe situatie is derhalve gelijk aan de parkeerbehoefte in de bestaande situatie. Niet in geschil is dat in de bestaande situatie geen parkeerplaatsen op eigen terrein zijn gerealiseerd en voorts is niet in geschil dat in de nieuwe situatie op eigen terrein geen parkeerplaatsen kunnen worden gerealiseerd. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de parkeerbehoefte zich oplost in het openbaar gebied en dat in de directe omgeving ook 's nachts voldoende openbare parkeerplaatsen beschikbaar zijn. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit onjuist is.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voor het bouwplan geen extra parkeerplaatsen benodigd zijn.

Conclusie en proceskosten

8. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 20 oktober 2015 alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling ziet gelet op de voorgaande overwegingen evenwel aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb te bepalen dat de rechtsgevolgen van dat vernietigde besluit in stand blijven.

9. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de mondelinge uitspraak van de rechtbank Den Haag van 29 november 2016 in zaken nrs. 15/8335, 15/8862, 15/8863, 15/8864 en 15/8865;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk van 20 oktober 2015, kenmerk 2015242942;

V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.004,00 (zegge: tweeduizend vier euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht in beroep en hoger beroep ten bedrage van € 417,00 (zegge: vierhonderdzeventien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, griffier.

w.g. Troostwijk w.g. Graaff-Haasnoot
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 februari 2018

531-842.