

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY6722
Datum uitspraak	19 december 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 12 januari 2011 heeft het dagelijks bestuur het projectbesluit crematorium Noorderbegraafplaats genomen en bouwvergunning eerste fase verleend voor het oprichten van een crematorium op het perceel Buikslotermeerdijk 83 te Amsterdam.

Volledige tekst

201201385/1/A1.

Datum uitspraak: 19 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het dagelijks bestuur van het stadsdeel Noord,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 23 december 2011 in zaak nr. 11/1054
in het geding tussen:

[wederpartijen], allen wonend te Amsterdam

en

het dagelijks bestuur.

Procesverloop

Bij besluit van 12 januari 2011 heeft het dagelijks bestuur het projectbesluit crematorium Noorderbegraafplaats genomen en bouwvergunning eerste fase verleend voor het oprichten van een crematorium op het perceel Buikslotermeerdijk 83 te Amsterdam.

Bij uitspraak van 23 december 2011 heeft de rechtbank het door [wederpartijen] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 12 januari 2011 vernietigd en het dagelijks bestuur opgedragen binnen zes weken na verzending van de uitspraak een nieuw besluit te nemen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het dagelijks bestuur hoger beroep ingesteld.

[wederpartijen] hebben een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 22 mei 2012 heeft het dagelijks bestuur het projectbesluit crematorium

noorderbegraafplaats genomen en bouwvergunning eerste fase verleend voor het oprichten van een crematorium op het perceel Buikslotermeerdijk 83 te Amsterdam.

[wederpartijen] hebben hierop bij brief van 14 juni 2012 een nadere reactie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 juli 2012, waar het dagelijks bestuur, vertegenwoordigd door mr. W.D. de Vos, advocaat te Amsterdam, [belanghebbenden] en [wederpartijen], vertegenwoordigd door mr. H.J.M. van Schie, advocaat te Schiphol-Rijk, en P.G.M. van der Son zijn verschenen. Voorts is ter zitting het Stadsdeel Amsterdam-Noord, vergunninghouder, vertegenwoordigd door mr. W.D. de Vos, advocaat te Amsterdam, [belanghebbenden] gehoord.

Overwegingen

1. Het bouwplan voorziet in het oprichten van een crematorium op het perceel ter plaatse van bestaande beheerdergebouwen in de entreezone van de Noorderbegraafplaats. Voorts voorziet het bouwplan in de aanleg van een inrit met een aantal parkeerplaatsen en de verbreding van een watergang bij de Noorderbegraafplaats. Het crematorium zal onderdeel gaan uitmaken van een groter bouwplan (opbaarcentrum, aula, condoleancecentrum en kantoorruimte) waarvoor eerder bouwvergunning is verleend. Het bouwplan is in strijd met de ter plaatse geldende bestemmingsplannen "Partiële herziening van het noordelijk gedeelte van het Algemeen Uitbreidingsplan" en "Banne Buiksloot". Om het bouwplan niettemin mogelijk te maken heeft het dagelijks bestuur met toepassing van artikel 3.10 van de Wet ruimtelijke ordening een projectbesluit genomen.

2. Het dagelijks bestuur betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat onvoldoende zorgvuldig onderzoek is gedaan en dat in de ruimtelijke onderbouwing van het besluit van 12 januari 2011 niet toereikend is gemotiveerd waarom wordt uitgegaan van een voldoende behoefte aan de komst van een crematorium in relatie tot een rendabele exploitatie. Daartoe voert het aan dat het is uitgegaan van 200 crematies per jaar, zodat zowel de exploitatie van het crematorium als van de begraafplaats met alle bijbehorende voorzieningen kostendekkend is. Indien alleen zou worden uitgegaan van de kostendekkendheid van het bouwplan, zouden 75 crematies per jaar voldoende zijn. Voorts voert het, onder verwijzing naar de reacties van de Dienst Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam (hierna: O&S) van 29 maart 2011 en 17 januari 2012, aan dat het aan het besluit van 12 januari 2011 ten grondslag gelegde rapport van O&S van april 2006, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet gebrekkig is.

2.1. Bij de beoordeling van de vraag of voor het bouwplan een projectbesluit kon worden genomen, heeft het dagelijks bestuur de uitvoerbaarheid daarvan onderzocht en in dat verband mede bepalend geacht of er voldoende behoefte is aan de komst van een crematorium, zodanig dat de exploitatie rendabel is. Deze vraag is door het dagelijks bestuur in de ruimtelijke onderbouwing van het projectbesluit bevestigend beantwoord. Het heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat uitgaande van een beoogde gebruiksduur van 40 jaar, een minimum aantal crematies van 200 per jaar nodig is om de exploitatie van het crematorium rendabel te maken. Uit de ruimtelijke onderbouwing blijkt dat het dagelijks bestuur zich heeft gebaseerd op een onderzoek van O&S uit april 2006, neergelegd in het rapport "De Noorderbegraafplaats, uitbreiding met een crematorium". In een memo van 29 maart 2011 heeft O&S bevestigd dat de conclusie uit voormeld rapport dat het minimum aantal van 200 crematies per jaar naar verwachting zal worden gehaald, nog actueel is.

2.2. Het dagelijks bestuur betoogt terecht dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de ten behoeve van het behoefteonderzoek uitgevoerde telefonische enquête geen

geschikt middel was om tot een representatief beeld van de wensen van de gehele bevolking van Amsterdam-Noord te komen. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het dagelijks bestuur zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het niet-westerse allochtonen kon uitsluiten van het onderzoek, nu zij, onder meer vanwege religieuze overwegingen, over het algemeen niet kiezen voor crematies. Met het onderzoek is derhalve gepeild in hoeverre er onder de potentiële doelgroep een behoefte bestaat aan een crematorium. Het uitsluiten van niet-westerse allochtonen van het onderzoek maakt niet dat het resultaat van de enquête niet representatief is, mits hiermee ook in de resultaten van het onderzoek rekening is gehouden. Niet staande kan worden gehouden dat de uitgevoerde telefonische enquête op zichzelf een ongeschikt middel was om de behoefte te onderzoeken. Dit neemt evenwel niet weg dat de rechtbank terecht in aanmerking heeft genomen dat, hoewel niet-westerse allochtonen niet zijn ondervraagd, in het rapport van april 2006 niet wordt aangegeven in hoeverre bij de gehanteerde 900 sterfgevallen per jaar rekening is gehouden met deze groep, zodat niet duidelijk is hoe groot de groep is die resteert die mogelijk voor een crematie zal kiezen. Voorts is de rechtbank in haar berekening, daargelaten het exacte percentage, terecht tot de conclusie gekomen dat het aantal crematies waaraan potentieel behoefte is hoe dan ook lager ligt dan het aantal van 200, waarvan in de ruimtelijke onderbouwing wordt uitgegaan om de exploitatie rendabel te houden. In dit verband heeft de rechtbank overigens bovendien terecht overwogen dat een concrete en kenbare onderbouwing van het gestelde minimale aantal van 200 crematies per jaar in het besluit ontbreekt. Dat het dagelijks bestuur thans stelt dat het bij het bepalen van het aantal benodigde crematies slechts rekening behoefde te houden met het bouwplan, hetgeen betekent dat niet van 200 maar van 75 crematies kan worden uitgegaan leidt, wat daar verder ook van zij, niet tot een ander oordeel, reeds nu het dagelijks bestuur zich in de aan het besluit van 12 januari 2011 ten grondslag gelegde ruimtelijke onderbouwing op het standpunt heeft gesteld dat er een behoefte van minstens 200 crematies dient te zijn voor een rendabele exploitatie. Gelet op het voorgaande betoogt het dagelijks bestuur tevergeefs dat de rechtbank het besluit van 12 januari 2011, nu het daaraan ten grondslag gelegde rapport van O&S van april 2006 gebreken vertoont, ten onrechte wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) heeft vernietigd. Het betoog faalt.

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

4. Bij besluit van 22 mei 2012 heeft het dagelijks bestuur, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, opnieuw beslist op de aanvraag om bouwvergunning en het verzoek om een projectbesluit te nemen onder meer ten behoeve van de bouw van een crematorium. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, geacht eveneens onderwerp te zijn van dit geding.

5. De aangevallen uitspraak bracht mee dat het dagelijks bestuur gehouden was nader onderzoek te (doen) verrichten naar het te verwachten aantal crematies per jaar en daarbij diende te beslissen of het projectbesluit zoals neergelegd in het besluit van 12 januari 2011 opnieuw kan worden genomen. Het dagelijks bestuur heeft daaraan gevolg gegeven door bij besluit van 22 mei 2012 opnieuw op de ingediende aanvraag te beslissen en heeft het projectbesluit crematorium Noorderbegraafplaats te nemen en bouwvergunning eerste fase te verlenen. Ten aanzien van de financiële uitvoerbaarheid heeft het dagelijks bestuur zich op het standpunt gesteld dat voor de beantwoording van de vraag of de exploitatie van het crematorium kostendekkend is, uitsluitend de kosten van het crematorium en niet die van de reeds bestaande begraafplaats van belang zijn. Op basis daarvan komt het dagelijks bestuur tot een noodzakelijk minimum van 75 crematies. Onder verwijzing naar het rapport van O&S

van 2006 en de notitie van O&S van 17 januari 2012, opgesteld naar aanleiding van de aangevallen uitspraak, stelt het dagelijks bestuur zich op het standpunt dat, nu het te verwachten aantal crematies per jaar uit zal komen op 220, aan het minimum van 75 crematies zal worden voldaan. Ter zitting heeft het dagelijks bestuur toegelicht dat daarmee, ook indien wordt uitgegaan van een minimum van 200 crematies, de behoefte aan het bouwplan is aangetoond. Ten aanzien van het gemeentelijke toetsingskader heeft het dagelijks bestuur zich op het standpunt gesteld dat het bouwplan in overeenstemming is met het structuurplan "Structuurvisie Amsterdam 2040", vastgesteld bij besluit van de raad van de gemeente Amsterdam van 17 februari 2011 (hierna: het structuurplan).

6. [wederpartijen] betogen dat het dagelijks bestuur ontoereikend heeft gemotiveerd dat voldoende behoefte bestaat aan de komst van een crematorium in relatie tot een rendabele exploitatie. Daartoe voeren zij aan dat het onderzoek van O&S, nu het zich ten onrechte beperkt tot het stadsdeel Amsterdam-Noord, gebreken vertoont. Voorts voeren zij aan dat er ten onrechte geen distributieplanologisch onderzoek heeft plaatsgevonden maar een telefonische enquête, hetgeen in dit geval geen geschikt middel is om een representatief beeld te verkrijgen van de bewoners van Amsterdam-Noord.

6.1. Zoals eerder is overwogen is niet gebleken dat de uitgevoerde telefonische enquête in dit geval geen geschikt middel is om de behoefte te onderzoeken. Voorts wordt in aanmerking genomen dat het dagelijks bestuur thans bij het bepalen van het te verwachten aantal sterfgevallen de groep niet-westerse allochtonen niet heeft meegeteld. Bovendien heeft het dagelijks bestuur zich ter zitting onweersproken op het standpunt gesteld dat, gelet op de leeftijdsopbouw van de bevolkingssamenstelling, het te verwachten aantal sterfgevallen onder de doelgroep groter is dan onder de uitgesloten groep. Gelet op het voorgaande en nu [wederpartijen] niet aannemelijk hebben gemaakt dat, indien rekening zou worden gehouden met de uitgesloten groep, het aantal potentiële crematies lager zou uitvallen dan waarvan het dagelijks bestuur is uitgegaan, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat een aanvullend onderzoek noodzakelijk is. Nu, anders dan door [wederpartijen] is gesteld, is onderzocht in hoeverre de deelnemers aan de enquête elders dan in dit stadsdeel willen worden gecremeerd, biedt hetgeen [wederpartijen] terzake hebben gesteld, geen aanknopingspunt voor dat oordeel. Ter zitting heeft het dagelijks bestuur toegelicht dat een rendabele exploitatie aldus moet worden uitgelegd dat de kosten voor realisering van het bouwplan gedekt moeten zijn. Dit wordt ondersteund door de nader uitgevoerde ruimtelijke onderbouwing van 31 januari 2012 waarbij is onderzocht of het crematorium kostendekkend is. Voor de financiering van het bouwplan heeft de raad bij besluiten van 10 juni 2008 en 24 november 2010 het hiervoor benodigde krediet verstrekt. Voor zover [wederpartijen] tegen deze besluiten inzake de kredietverlening opkomen, wordt overwogen dat dit een politieke keuze is die in dit kader niet ter beoordeling staat. Voorts heeft het dagelijks bestuur ter zitting, onder verwijzing naar de bij brief van 21 februari 2012 overgelegde berekeningen, toegelicht dat uit het uitgevoerde onderzoek, waarbij rekening is gehouden met onderhoud en vervanging, volgt dat na 24 jaar de winst voldoende is om het verlies te compenseren en dat na 40 jaar weer een positief saldo zal zijn. Het tegendeel is door [wederpartijen] niet aannemelijk gemaakt. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het dagelijks bestuur onvoldoende heeft gemotiveerd dat behoefte bestaat aan het bouwplan en dat het rendabel kan worden geëxploiteerd.

Het betoog faalt.

7. [wederpartijen] betogen dat het projectbesluit in strijd is met het structuurplan. Daartoe voeren zij aan dat een crematorium weliswaar is aangemerkt als een inpasbare voorziening maar dat daarbij de eis is gesteld dat een afweging is gemaakt omtrent noodzaak en

rentabiliteit.

7.1. Hetgeen [wederpartijen] in het kader van de gestelde strijdigheid met het structuurplan aanvoeren betreft een herhaling van het betoog, zoals weergegeven onder overweging 6. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, heeft het dagelijks bestuur aannemelijk gemaakt dat het bouwplan rendabel is en dat daaraan voldoende behoefte bestaat. In de ruimtelijke onderbouwing is de in het structuurplan bedoelde afweging hieromtrent neergelegd. Derhalve bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat niet aan het structuurplan wordt voldaan.

Het betoog faalt.

8. Het beroep van [wederpartijen] tegen het besluit van 22 mei 2012 is ongegrond.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van het dagelijks bestuur van Amsterdam-Noord van 22 mei 2012, kenmerk 2.01/Z10-25319, ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. V. van Dorst, ambtenaar van staat.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Van Dorst
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 19 december 2012

357-712.