

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:1380
Datum uitspraak	2 oktober 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 augustus 2008 heeft het college aan Kinderdagverblijf Haarlemmermeer B.V. bouwvergunning verleend voor het wijzigen van een woonhuis met praktijkruimte tot kinderdagverblijf en buitenschoolse opvangvoorziening met bijbehorend buitenterrein op het perceel [locatie] te Badhoevedorp (hierna: het perceel).

Volledige tekst

201210263/1/A1.

Datum uitspraak: 2 oktober 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant] en anderen, allen wonend te Badhoevedorp, gemeente Haarlemmermeer,

tegen de tussenuitspraak van 13 maart 2012 en de uitspraak van 28 september 2012 van de rechtbank Haarlem in zaak nr. 11/1386 in het geding tussen:

[appellant] en anderen

en

het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer.

Procesverloop

Bij besluit van 8 augustus 2008 heeft het college aan Kinderdagverblijf Haarlemmermeer B.V. bouwvergunning verleend voor het wijzigen van een woonhuis met praktijkruimte tot kinderdagverblijf en buitenschoolse opvangvoorziening met bijbehorend buitenterrein op het perceel [locatie] te Badhoevedorp (hierna: het perceel).

Bij besluit van 25 januari 2011 heeft het college opnieuw op het door [appellant] en anderen daartegen gemaakte bezwaar beslist, het bezwaar deels gegrond verklaard, het besluit van 8 augustus 2008 herroepen en onder voorwaarden vrijstelling van het bestemmingsplan en opnieuw bouwvergunning voor het bouwplan verleend.

Bij tussenuitspraak van 13 maart 2012 heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld om binnen twaalf weken na verzending de gebreken in het besluit van 25 januari

2011 te herstellen met inachtneming van hetgeen de rechtbank in de tussenuitspraak heeft overwogen.

Bij besluit van 20 juni 2012 heeft het college het besluit van 25 januari 2011 gewijzigd.

Bij uitspraak van 28 september 2012 heeft de rechtbank het door [appellant] tegen het besluit van 25 januari 2011 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen daarvan in stand blijven voor zover die niet zijn gewijzigd bij het besluit van 20 juni 2012 en het tegen het besluit van 20 juni 2012 gerichte beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraken hebben [appellant] en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Kinderdagverblijf Haarlemmermeer heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak samen met zaak nr. 201210468/1/A1 gevoegd ter zitting behandeld op 19 juni 2013, waar het college, vertegenwoordigd door J. Oosterhof, werkzaam bij de gemeente, is verschenen. Voorts is daar gehoord Kinderdagverblijf Haarlemmermeer, vertegenwoordigd door mr. B.M. Sadza, advocaat te Heerlen, en P. van Essen. Na de zitting is de behandeling van de zaken gesplitst.

Overwegingen

1. Het bouwplan is in strijd met de ingevolge het bestemmingsplan "Badhoevedorp" op het perceel rustende bestemming "Openbare en bijzondere gebouwen en bijbehorende terreinen". Teneinde bouwvergunning te kunnen verlenen, heeft het college toepassing gegeven aan de bevoegdheid vrijstelling te verlenen krachtens artikel 19, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO). Het college heeft voorts met toepassing van artikel 2.5.30, vierde lid, van de bouwverordening van Haarlemmermeer, ontheffing verleend van het bepaalde in het eerste lid van dat artikel en met toepassing van artikel 1.11 van het Bouwbesluit ontheffing verleend tot het niveau van bestaande bouw.

2. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak overwogen dat, nu ten aanzien van de woning [locatie] niet wordt voldaan aan de richtafstand uit de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 2009 (hierna: VNG-brochure) van 10 m, en geen sprake is van een bouwkundige afscheiding ter hoogte van deze woning het college ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar de garantie van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van die woning.

3. Het college heeft aan het besluit van 20 juni 2012 het rapport "Akoestisch onderzoek Kinderdagverblijf Haarlemmermeer te Badhoevedorp" van adviesbureau M+P - raadgevende ingenieurs van 18 juni 2012 ten grondslag gelegd. In dit rapport is geconcludeerd dat het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau uitgaande van de maximaal mogelijke bezetting van de speelplaats ter plaatse van de woning [locatie], maximaal 61 dB(A) in de dagperiode bedraagt als gevolg van de spelende kinderen en maximaal 23 dB(A) ten gevolge van het autoverkeer. De maximaal optredende geluidsniveaus bij de woning [locatie] bedragen volgens dit rapport 87 dB(A) in de dagperiode ten gevolge van spelende kinderen en 63 dB(A) ten gevolge van het autoverkeer. Voorts is geconcludeerd dat, indien getoetst wordt aan de grenswaarden uit het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: het Barim), deze ter plaatse van de woning [locatie] worden overschreden voor zowel het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau als het maximaal optredende geluidsniveau en dat hoewel het stemgeluid van spelende kinderen niet aan het Barim getoetst hoeft te worden, het vanuit

het oogpunt van ruimtelijke ordening wel van belang is dat het kinderdagverblijf geen overschrijding van de grenswaarden geeft met het oog op het woon- en leefmilieu c.q. leefbaarheid van de naaste omgeving. Indien een geluidsschermbaan van 25 m lang (2,5 m hoog over een lengte van 12 m en 1,8 m hoog over een lengte van 13 m) wordt geplaatst tussen de speelplaats en de tuin van de woning aan de [locatie] zal de geluidsbelasting volgens het rapport beperkt worden tot 45 dB(A) voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau en 70 dB(A) voor het maximaal optredende geluidsniveau, waarmee wordt voldaan aan de grenswaarden en het realiseren van het bouwplan niet in de weg staat aan een adequaat woon- en leefmilieu c.q. leefbaarheid van de naaste omgeving.

4. Bij het besluit van 20 juni 2012 heeft het college besloten geen vrijstelling meer te verlenen voor het gebruik van het op de bij het besluit gevoegde inrichtingstekening in rood gearceerde gedeelte als buitenspeelplaats. Ander gebruik ten behoeve van de kinderdagopvang is wel toegestaan, zoals gebruik als toegangspad tot de achtergelegen buitenspeelplaats. Voorts heeft het college bij dit besluit de volgende extra voorwaarden aan de vrijstelling verbonden:

1. Van de buitenspeelplaats grenzend aan de achtertuinen van de woningen aan de Leibnizstraat en grenzend aan de achtertuin van de woning aan de [locatie] te Badhoevedorp mag alleen gebruik gemaakt worden indien:

a. tussen deze buitenspeelplaats en het aangrenzende perceel aan de Buys Ballotstraat een geluidsschermbaan aanwezig is conform het geluidsschermbaan dat is opgenomen in het geluidsonderzoek van M + P van 18 juni 2012;

b. tussen deze buitenspeelplaats en de percelen aan de Leibnizstraat een stenen muur van minimaal twee meter hoog aanwezig dient te zijn.

2. Dat op elk van de buitenspeelplaatsen (genummerd 1 en 2 op de inrichtingstekening) maar met een groep van maximaal vijftien kinderen tegelijkertijd buiten gespeeld mag worden.

Het college heeft zich in het besluit van 20 juni 2012 op het standpunt gesteld bereid te zijn om voor het geluidsschermbaan als bedoeld onder 1.a vergunning te verlenen en dat tussen de buitenspeelplaats en de percelen aan de Leibnizstraat in de huidige situatie reeds een stenen muur van twee meter hoog aanwezig is.

5. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet in redelijkheid vrijstelling heeft kunnen verlenen voor het bouwplan. Zij voeren daartoe aan dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat na realisering van het bouwplan in de omgeving een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zal blijven bestaan, gelet op de geluidbelasting vanwege de voorziene kinderopvang. Het college is volgens [appellant] en anderen bij de vraag of in de omgeving een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zal blijven bestaan van een onjuiste richtafstand uit de VNG-brochure van 10 m uitgegaan, nu geen sprake is van gemengd gebied, terwijl ook ten aanzien van andere woningen niet wordt voldaan aan de juiste richtafstand van 30 m. Verder voeren [appellant] en anderen aan dat uit het akoestisch onderzoek door M + P van 27 augustus 2012 is gebleken dat de grenswaarden uit onder meer het Barim ter plaatse van de woning [locatie] worden overschreden en dat het college zich in het besluit van 20 juni 2012 op het standpunt heeft gesteld dat indien deze waarden worden overschreden, het niet kan garanderen dat sprake blijft van een adequaat woon- en leefmilieu. De overschrijding van de grenswaarden kan het college niet motiveren met een verwijzing naar de mogelijkheden van het bestemmingsplan, aldus [appellant] en anderen, nu dit een oud bestemmingsplan uit 1976 betreft en ten tijde van de vaststelling van dit bestemmingsplan nog geen sprake was van woningen in de

omgeving, zodat nader onderzoek dient te worden gedaan naar de gevolgen van de realisering van het bouwplan. Op dit punt is volgens hen ook ten onrechte afgeweken van het advies van de bezwaarschriftencommissie. [appellant] en anderen voeren voorts aan dat er voor stemgeluid, anders dan het college en de rechtbank menen, wel een normstelling bestaat, die namelijk is opgenomen in onder meer het Barim, en dat de einduitspraak op dit punt in strijd is met de tussenuitspraak en innerlijk tegenstrijdig.

5.1. De VNG-brochure gaat van twee omgevingstypen uit: het omgevingstype rustige woonwijk en rustig buitengebied en het omgevingstype gemengd gebied. In de VNG-brochure is opgenomen dat onder andere gebieden die direct langs de hoofdinfrastructuur liggen, behoren tot het omgevingstype gemengd gebied. Er is geen grond voor het oordeel dat het college zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat het gebied waar het bouwplan is voorzien, geen rustige woonwijk betreft, maar, gelet op de nabijgelegen rijksweg A9 op een afstand van 250 m, de provinciale weg N232 op een afstand van 180 m en Schiphol, moet worden gekenmerkt als gemengd gebied, in welk geval de brochure voor kinderopvang tenminste een afstand van 10 m tot omliggende woningen aanhoudt. Dat het perceel en de omliggende woningen niet direct naast de A9, de N232 en Schiphol zijn gelegen brengt, anders dan [appellant] en anderen betogen, niet met zich dat het bouwplan niet in gemengd gebied is gelegen. Bij de beantwoording van de vraag of het bouwplan is voorzien in een gemengd gebied heeft het college een groter gebied dan enkel het perceel en de naastgelegen woningen kunnen betrekken. Ook de omstandigheid dat, zoals [appellant] en anderen betogen, het referentieniveau van het omgevingsgeluid ter plaatse van de voorziene speelplaats niet past bij een gemengd gebied, maar bij een rustige woonwijk, leidt, wat daar verder van zij, niet tot het oordeel dat het bouwplan niet in gemengd gebied als bedoeld in de VNG-brochure is gelegen.

5.2. Het college heeft zich in het besluit van 20 juni 2012 op het standpunt gesteld dat door het vergroten van de afstand tot de woning [locatie] door middel van een verkleining van de speelplaats wordt voldaan aan de richtafstand van 10 m. Ter zitting is evenwel gebleken dat dit enkel voor de voorgevel geldt en de afstand tussen de zijgevel en de achtergevel van de woning ook in de bij het besluit van 20 juni 2012 vergunde situatie minder dan 10 m bedraagt. Het aangepaste bouwplan zoals vergund bij het besluit van 20 juni 2012 voldoet met betrekking tot [locatie] dan ook niet aan de richtafstand van 10 m.

5.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 13 september 2006 in zaak nr. 200508009/1 en uitspraak van 21 maart 2012 in zaak nr. 201106969/1/T1/A1) heeft de VNG-brochure een indicatief en globaal karakter en is afwijking van de in de VNG-brochure opgenomen aanbevolen afstanden mogelijk, maar dient dit voldoende te worden gemotiveerd en te worden afgewogen in het licht van het doel van deze normen, namelijk het voorkomen van milieuhinder in nieuwe situaties.

Het enkele feit dat de afstand tot de woning [locatie], waarvan de bewoners overigens niet in rechte zijn opgekomen tegen de besluiten van 8 augustus 2008, 25 januari 2011 en 20 juni 2012 of de aangevallen uitspraak, kleiner is dan de in de VNG-brochure gegeven richtafstand, maakt niet dat het bouwplan niet van een goede ruimtelijke onderbouwing is voorzien. De vraag die beantwoord moet worden is of aanleiding bestaat voor het oordeel dat realisering van het bouwplan, voor zover daarvoor vrijstelling is vereist, leidt tot een onaanvaardbare aantasting van het woonklimaat als gevolg van de toename van de geluidsbelasting, die tot weigering van de vrijstelling had moeten leiden.

Met ingang van 1 januari 2010 is artikel 2.18, eerste lid, onder i, van het Barim in werking getreden, waarin is bepaald dat het stemgeluid van kinderen op een onverwarmd of

onoverdekt terrein dat onderdeel is van een instelling voor kinderopvang buiten beschouwing dient te blijven bij het bepalen van de geluidsniveaus bedoeld in de artikelen 2.17, 2.19, 2.20 dan wel 6.12 van het Barim. Dat stemgeluid niet wordt getoetst aan het Barim neemt echter niet weg dat, zoals het college ook heeft gesteld, aan de daarin opgenomen normen wel betekenis toekomt bij de beoordeling of het kinderdagverblijf vanuit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar is, zoals ook volgt uit de tussenuitspraak en de einduitspraak van de rechtbank. Voor het oordeel dat de einduitspraak, zoals [appellant] en anderen betogen, innerlijk tegenstrijdig en in strijd met de tussenuitspraak is, bestaat geen grond.

Uit het rapport van M + P van 18 juni 2012 blijkt dat indien wordt voldaan aan de aan de vrijstelling verbonden voorwaarden, ook aan de in het Barim gestelde grenswaarden wordt voldaan. Uit het besluit van 20 juni 2012 volgt dat het speelterrein bij de kinderopvang slechts mag worden gebruikt als wordt voldaan aan de in het besluit van 20 juni 2012 beschreven voorwaarden. Niet is aannemelijk gemaakt dat het college zich niet op het rapport van 18 juni 2012 heeft mogen baseren. Voor zover [appellant] en anderen in dit kader hebben verwezen naar de conclusies in de brief van M + P van 27 augustus 2012, wordt overwogen dat deze brief is opgesteld naar aanleiding van de opdracht van het college aan M + P om de geluidbelasting te berekenen, uitgaande van de door [appellant] en anderen voorgestane uitgangspunten, zoals weergegeven in de brief van 17 juli 2012 in reactie op het besluit van 20 juni 2012. Het college heeft zich daarmee, anders dan [appellant] en anderen betogen, dan ook niet op het standpunt gesteld dat de conclusies in het rapport van 18 juni 2012 niet juist zijn en het zich daar niet op heeft mogen baseren. In de brief van M + P van 27 augustus 2012 is weliswaar geconcludeerd dat, indien aan de in het besluit van 20 juni 2012 beschreven voorwaarden wordt voldaan, uitgaande van de door [appellant] en anderen voorgestane uitgangspunten, ter plaatse van de woning [locatie] toch een overschrijding van het maximale geluidniveau van 70 dB(A) plaatsvindt als gevolg van spelende kinderen op het achterterrein van 1 dB(A) en als gevolg van spelende kinderen op het voorterrein van 12 dB(A). Dit leidt echter niet tot het oordeel dat de bevindingen in het rapport van M + P van 18 juni 2012 waarop het college zijn besluit van 20 juni 2012 heeft gebaseerd niet juist zijn of dat in dit rapport van onjuiste uitgangspunten is uitgegaan.

Het college heeft zich onder voormelde omstandigheden op het standpunt kunnen stellen dat van de richtafstand in de VNG-brochure kon worden afgeweken en heeft geen aanleiding hoeven zien om aan te nemen dat realisering van het bouwplan zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woonklimaat voor omwonenden als gevolg van de toename van de geluidsbelasting, waarbij het mede in aanmerking heeft kunnen nemen dat ingevolge het bestemmingsplan ter plaatse onder meer een school en een daarbij behorend schoolplein zijn toegestaan en dat dit een vergelijkbare, zo niet zwaardere geluidsbelasting voor de omgeving oplevert dan de voorziene kinderopvang. Daar doet niet aan af dat het, zoals [appellant] en anderen aanvoeren, om een relatief oud bestemmingsplan uit 1976 gaat. Dat deze omstandigheid van belang zou zijn volgt niet uit de door hen in dit kader genoemde uitspraken van de Afdeling van 16 november 2005 in zaak nr. 200409515/1 en van 22 februari 2005 in zaak nr. 200409515/2. In deze uitspraken ging het om de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan, waarbij het opnemen van een bouwmassa niet zonder meer aanvaardbaar was enkel omdat het vorige bestemmingsplan deze bouwmassa ook toeliet, hetgeen een andere beoordeling is dan de onderhavige. Bovendien heeft het college in het onderhavige geval nader onderzoek laten doen naar de gevolgen van de realisering van het bouwplan en is het tot de conclusie gekomen dat het bouwplan niet tot een onaanvaardbare aantasting van het woonklimaat leidt. [appellant] en anderen betogen dat is afgeweken van het advies van de bezwaarschriftencommissie, nu daarin over de concept-vrijstelling is opgemerkt dat de omstandigheid dat het college over het algemeen positief staat tegenover de vestiging van

een kinderdagverblijf, dat er een wachtlijst bestaat om kinderen op kinderdagverblijven te plaatsen en dat de voorkeur uitgaat naar de vestiging van een kinderdagverblijf in een woonwijk, niet zonder meer betekent dat daarmee een ruimtelijke onderbouwing is gegeven voor de vestiging van een kinderdagverblijf op de huidige locatie. Hierover wordt overwogen dat de bezwaarschriftencommissie zich uitsluitend heeft uitgelaten over de concept-vrijstelling en dat thans een andere en uitgebreidere ruimtelijke onderbouwing voorligt, zodat op dit punt niet van het advies, wat daar verder van zij, is afgeweken. Het betoog faalt.

6. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college in redelijkheid ontheffing heeft kunnen verlenen van de in de Bouwverordening gestelde eis met betrekking tot het aantal parkeerplaatsen op het eigen terrein. Volgens [appellant] en anderen zijn er in de omgeving onvoldoende alternatieve parkeerplaatsen beschikbaar.

6.1. Ingevolge artikel 2.5.30, eerste lid, van de bouwverordening van de gemeente Haarlemmermeer, moet ten behoeve van het parkeren of stallen van auto's in voldoende mate ruimte zijn aangebracht in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw behoort, indien de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft.

Ingevolge het vierde lid, kan het college ontheffing verlenen van het bepaalde in het eerste lid:

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

6.2. Niet in geschil is dat de parkeerbehoefte vanwege het bouwplan 15 parkeerplaatsen bedraagt en dat drie parkeerplaatsen worden gerealiseerd op het eigen terrein. Er is volgens het college voldoende parkeergelegenheid in de omgeving om aan de overige (kortstondige) parkeerbehoefte van 12 parkeerplaatsen te voldoen.

Het door [appellant] en anderen aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid ontheffing heeft kunnen verlenen. Het college heeft ter onderbouwing van zijn standpunt verwezen naar een onderzoek ter plaatse op twee dagen en twee tijdstippen en een fotoreportage in opdracht van Kinderdagverblijf Haarlemmermeer, waaruit volgens hem blijkt dat er voldoende parkeergelegenheid in de omgeving is. Er is geen grond voor het oordeel dat het onderzoek niet representatief zou zijn en het college zich niet op grond van dit onderzoek op het standpunt heeft kunnen stellen dat er voldoende parkeergelegenheid is. De enkele niet toegelichte stelling van [appellant] en anderen dat er op de momenten dat de kinderen worden weggebracht en opgehaald onvoldoende parkeerplaatsen in de omgeving zijn, omdat deze dan door omwonenden in gebruik zijn, is daarvoor onvoldoende.

[appellant] en anderen worden voorts niet gevolgd in de stelling dat het college er bij de beoordeling of er voldoende parkeergelegenheid in de omgeving is ten onrechte van is uitgegaan dat een afstand van 100 m tussen het kinderdagverblijf en de benodigde parkeerplaatsen aanvaardbaar is. Ter zitting heeft het college toegelicht dat het bij de bepaling van die afstand aansluiting heeft gezocht bij de richtlijnen van het CROW ter zake, waaruit volgt dat de aanvaardbaarheid van de loopafstand tussen de parkeerplaats en het

bestemmingsadres afhankelijk is van de parkeerduur en het motief van het bezoek aan het bestemmingsadres. De enkele stelling dat ouders geen 100 m zullen willen lopen, is onvoldoende voor het oordeel dat de afstand van 100 m niet aanvaardbaar is. De stelling dat niet is gemeten vanaf de ingang van het kinderdagverblijf en de looproute, maar dat is gemeten in vogelvlucht, wat volgens [appellant] en anderen betekent dat ook parkeerplaatsen zijn meegenomen die op meer dan 100 m loopafstand liggen, is voorts onvoldoende voor het oordeel dat in de omgeving onvoldoende geschikte alternatieve parkeerplaatsen aanwezig zijn. Dit geldt ook voor de niet toegelichte stelling dat geen rekening is gehouden met het eenrichtingsverkeer ter plaatse, hetgeen volgens [appellant] en anderen betekent dat als er geen parkeerplaats beschikbaar is bij het kinderdagverblijf men een grote omweg moet maken.

Het betoog faalt.

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraken dienen te worden bevestigd.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraken.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Kos, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Kos
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 oktober 2013

580.