



Uitspraak 201409207/1/R4

Datum van uitspraak: woensdag 7 oktober 2015

Tegen: de raad van de gemeente Leidschendam-Voorburg

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:3114

201409207/1/R4.

Datum uitspraak: 7 oktober 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Voorburg, gemeente Leidschendam-Voorburg,
 2. [appellante sub 2], wonend te Voorburg, gemeente Leidschendam-Voorburg,
 3. [appellant sub 3], wonend te Voorburg, gemeente Leidschendam-Voorburg,
 4. [appellant sub 4], wonend te Voorburg, gemeente Leidschendam-Voorburg,
 5. [appellant sub 5A] en [appellante sub 5B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 5]), beiden wonend te Voorburg, gemeente Leidschendam-Voorburg,
 6. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], beiden wonend te Voorburg, gemeente Leidschendam-Voorburg,
 7. [appellant sub 7], wonend te Voorburg, gemeente Leidschendam-Voorburg,
- appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Leidschendam-Voorburg,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg,
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 16 september 2014, kenmerk 1165578, heeft de raad het bestemmingsplan "Rustoord" vastgesteld.

Bij besluit van 28 oktober 2014 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten bouwen, uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, in gebruik nemen van een bouwwerk, maken of veranderen van een uitweg en vellen van een houtopstand.

Tegen deze besluiten hebben onder meer [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] en [appellant sub 7] beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 juli 2015, waar onder meer [appellant sub 1], [appellante sub 2], vertegenwoordigd door [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 4], bijgestaan door mr. J. Zwiers, [appellant sub 7], vertegenwoordigd door [appellant sub 1], alsook de raad en het college, vertegenwoordigd door D. van Berlo, E. van Putten en O.A. Kampschuur, allen werkzaam bij de gemeente zijn verschenen. Voorts zijn daar als derdebelanghebbenden gehoord Stichting WoonInvest, vertegenwoordigd door mr. R.C. van Wamel, advocaat te Bergen op Zoom, Stichting Woonzorgcentra Haaglanden, vertegenwoordigd door ir. C.G.N. Koekkoek, en de Diaconie van de protestante gemeente Voorburg, vertegenwoordigd door L. Cosman.

Overwegingen

1. De bestreden besluiten zijn genomen ten behoeve van de herontwikkeling van voormalig verzorgingshuis Rustoord te Voorburg tot een woonzorgcomplex en een appartementencomplex. Het woonzorgcomplex is in het plan bij recht voorzien; ten behoeve van het realiseren van het appartementencomplex is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen.

Ontvankelijkheid

2. De raad stelt dat een aantal appellanten ten opzichte van de zienswijzen nieuwe gronden naar voren heeft gebracht. In zoverre zijn deze beroepen volgens de raad niet-ontvankelijk.

2.1. Ingevolge artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld.

2.2. Binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden, staat geen rechtsregel eraan in de weg dat bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van het bestreden besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure met betrekking tot het desbetreffende besluitonderdeel naar voren zijn gebracht.

De Afdeling stelt vast dat de beroepsgronden die door de afzonderlijke appellanten zijn aangevoerd betrekking hebben op besluitonderdelen die zij in hun zienswijze hebben bestreden. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat de beroepen in zoverre niet-ontvankelijk dienen te worden verklaard.

Loutere herhaling zienswijzen

3. De raad stelt dat in de beroepschriften niet is vermeld waarom de weerlegging van de zienswijzen in de nota zienswijzen onjuist is, zodat de beroepen onder verwijzing naar de nota zienswijzen ongegrond dienen te worden verklaard. De Afdeling stelt vast dat van het louter herhalen van zienswijzen geen sprake is. Er bestaat geen aanleiding de beroepen reeds daarom ongegrond te verklaren.

Coördinatieregeling

4. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] en [appellant sub 7] betogen dat hen inspraak- en beroepsmogelijkheden zijn onthouden als gevolg van de toepassing van de coördinatieregeling.

5. De bestreden besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). De besluiten zijn gelijktijdig bekendgemaakt. Die omstandigheid leidt niet tot het oordeel dat de bestreden besluiten onrechtmatig zijn. Nu tegen de gecoördineerd voorbereide besluiten beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is rechtsbescherming tegen de besluiten gewaarborgd.

Het betoog faalt.

Het bestemmingsplan

Toetsingskader

6. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Nota zienswijzen

7. [appellant sub 1] betoogt dat in de nota zienswijzen een onjuiste voorstelling van zaken is gegeven. Hiertoe voert hij aan dat de voorziene ligging van de bebouwing wordt bepaald door de nota 'Ruimtelijk kader Rustoord' (hierna: het Ruimtelijk kader), waarin staat dat een paviljoen zou worden gerealiseerd. De wens om dat paviljoen op te richten ontbreekt volgens [appellant sub 1] echter. Dit is in de nota zienswijzen ten onrechte niet tot uitdrukking gebracht, zo voert hij aan. Verder klopt de informatievoorziening over de planschade niet.

7.1. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad is een zodanige onjuiste voorstelling van zaken heeft gegeven, dat het plan in strijd met de vereiste zorgvuldigheid is vastgesteld.

Het betoog faalt.

8. [appellant sub 5] betoogt dat in de nota zienswijzen ten onrechte niet op al zijn bezwaren is ingegaan.

8.1. De raad is op de zienswijze van [appellant sub 5] ingegaan in het algemene deel van de nota zienswijzen. Artikel 3:46 van de Awb verzet zich er niet tegen dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken.

Het betoog faalt.

Strijd Ruimtelijk kader

9. [appellant sub 1] betoogt dat het plan in strijd is met het Ruimtelijk kader, voor zover de in dat kader aangeduide bouwzone C niet is bestemd voor een paviljoen met een restaurant en een ontmoetingsruimte.

9.1. De raad stelt dat geen aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend voor het bebouwen van bouwzone C. Daarom heeft de raad - in afwijking van het Ruimtelijk kader - aan het desbetreffende gedeelte van de gronden een groenbestemming toegekend.

9.2. In het Ruimtelijk kader staat dat een eventueel paviljoen in het binnenterrein door onder meer het gebruikte materiaal refereert aan de theekoepels die typerend waren voor de historische buitenplaatsen die langs de Vliet te vinden zijn. Bebouwing op 'het binnenterrein' (zone C) dient daarom te bestaan uit een transparante architectuur met veel glas, zo staat in het Ruimtelijk kader. De Afdeling stelt vast dat het Ruimtelijk kader niet voorschrijft dat ter plaatse van bouwzone C een paviljoen mogelijk wordt gemaakt.

Het betoog faalt derhalve.

10. [appellant sub 1] betoogt voorts dat het plan in strijd met het Ruimtelijk kader de zichtlijn die loopt vanaf de Raadhuisstraat naar Park Vreugd en Rust aantast, als gevolg van auto's die op de in het plan voorziene ruimte voor parkeerplaatsen zullen parkeren.

10.1. De raad stelt dat in het plangebied - zoals in het Ruimtelijk kader is vastgesteld - twee zichtlijnen liggen. Met de door [appellant sub 1] bedoelde zichtlijn is volgens de raad rekening gehouden, enerzijds doordat de verkeersbestemming geen hoge bebouwing of bouwwerken toestaat en anderzijds door de situering van de bouwvlakken buiten de zichtlijn.

10.2. De omstandigheid dat het plan toestaat dat auto's parkeren op de gronden waar de zichtlijn ligt, levert naar het oordeel van de Afdeling geen zodanige aantasting van de zichtlijn op dat moet worden geoordeeld dat het plan in strijd met het Ruimtelijk kader is vastgesteld.

Het betoog faalt.

Stedenbouwkundige aspecten

11. [appellant sub 4] voert aan dat de voorziene bebouwing te massaal is in verhouding tot de omgeving. [appellante sub 2] betoogt dat de toegestane bouwhoogtes van zowel het woonzorgcomplex als het appartementencomplex niet passend zijn in het oude dorpscentrum. Zij staat een woonzorgcomplex voor met een lagere hoogte en een groter oppervlakte.

11.1. De raad stelt dat de historische bebouwing in het oude centrum voor het grootste deel weliswaar een hoogte van twee lagen met kap heeft, maar dat twee recenter gebouwde wooncomplexen een aanmerkelijk grotere bouwhoogte hebben: het nabij het plangebied gelegen wooncomplex Oude Haven heeft een goothoogte van 14,5 meter en een nokhoogte van 19,8 meter; het wooncomplex aan de Raadhuisstraat waar appellanten wonen heeft een bouwhoogte van 12,8 meter. De voorziene maximale bouwhoogtes sluiten hier goed bij aan, aldus de raad.

11.2. Volgens de verbeelding zijn aan het zuid-westelijk gelegen gedeelte van het perceel de bestemming "Maatschappelijk" en de aanduiding "maximale bouwhoogte (m) = 13,5" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Maatschappelijk" aangewezen gronden bestemd voor maatschappelijke voorzieningen, met inbegrip van woonzorgvoorzieningen.

Ingevolge artikel 1, lid 4.2.2, aanhef en onder b, mag de bouwhoogte van hoofdgebouwen niet meer bedragen dan op de verbeelding is aangegeven.

11.3. Volgens de verbeelding zijn aan het noord-oostelijk gelegen gedeelte van het perceel de bestemming "Groen" en de aanduiding "wetgevingszone - wijzigingsgebied 1" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Groen" aangewezen gronden bestemd voor groenvoorzieningen.

Ingevolge artikel 12, lid 12.2, is het bevoegd gezag met toepassing van artikel 3.6 van de Wro bevoegd, ter plaatse van de voor "wetgevingzone - wijzigingsgebied 1" aangewezen gronden, de bestemming van de betreffende gronden te wijzigen in de bestemming "Wonen - 1".

Ingevolge artikel 12, lid 12.2.2, gelden de toepassing van de in lid 12.2 genoemde wijzigingsbevoegdheid de volgende voorwaarden:

[...]

f. de maximale hoogte (gemeten vanaf maaiveld) is 4 bouwlagen met een terugliggende 5e bouwlaag welke ten minste 2 meter terugliggend dient te worden gerealiseerd ten opzicht van de eronder gelegen bouwlaag;

g. de maximale bouwhoogte bedraagt 15,5 meter;

[...].

11.4. Gelet op de onweersproken stelling van de raad over de bouwhoogtes van panden in de omgeving van het plangebied ziet de Afdeling in hetgeen [appellant sub 4] en [appellante sub 2] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorziene maximale bouwhoogtes van 13,5 en 15,5 meter passend in de omgeving zijn.

Het betoog faalt.

Parkeren

12. [appellant sub 1] en [appellante sub 2] betogen dat het plan onvoldoende ruimte biedt voor parkeerplaatsen die nodig zijn voor zowel het voorziene woonzorgcomplex als het voorziene appartementencomplex. In zijn nadere stuk en ter zitting heeft [appellant sub 1] in dit kader aangevoerd dat er volgens hem 29,4 en daarmee 30 parkeerplaatsen bovengronds voor bezoekers nodig zijn, terwijl slechts in ruimte voor 29 parkeerplaatsen is voorzien. [appellant sub 1] wijst verder op tekening 101 die hoort bij de omgevingsvergunning. Hierop is een elektriciteitshuisje ingetekend dat groter is dan het huisje dat was ingetekend op een eerdere versie van de tekening. Hij betwijfelt daarom of er voldoende ruimte voor parkeerplaatsen resteert. [appellante sub 2] wijst er in dit kader op dat de Raadhuisstraat een smalle, drukke straat is met weinig parkeerruimte.

12.1. Wat betreft het voorziene woonzorgcomplex is de raad ervan uitgegaan dat 98 zorgplaatsen zullen worden gerealiseerd. Voor de bepaling van de parkeerbehoefte die 98 zorgplaatsen meebrengen heeft de raad de parkeernormen voor een verpleeg- en verzorgingstehuis uit de bijlage bij de Nota parkeernormen van de gemeente Leidschendam-Voorburg van 6 november 2012 (hierna: de Nota parkeernormen) gehanteerd. Volgens de raad blijkt uit ervaringscijfers bij andere verzorgingstehuizen en de richtlijnen uit de Bouwmaatstaven Parkeervoorzieningen in de zorgsector dat voor de categorie verpleeg- en verzorgingstehuis de minimale norm van 0,5 parkeerplaats per woonzorgeenheid gehanteerd kan worden. Daarom moet wat betreft het woonzorgcomplex worden voorzien in ruimte voor 49 parkeerplaatsen. Het plan voorziet volgens de raad in voldoende ruimte. Er is namelijk ruimte voor 26 parkeerplaatsen in de voorziene ondergrondse parkeergarage. Op maaiveld is voorts ruimte voorzien voor 29 parkeerplaatsen, aldus de raad. Volgens de Nota parkeernormen is 60% van die plaatsen bestemd voor bezoekers. Dit komt neer op 29,4 parkeerplaatsen. De raad heeft ter zitting toegelicht dat hij dit aantal conform de Nota parkeernormen heeft afgerond naar 29 parkeerplaatsen. De raad hanteert als uitgangspunt dat parkeerplaatsen voor bezoekers goed toegankelijk moeten zijn. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat zowel de parkeergarage als de bovengrondse parkeerplaatsen kunnen worden gebruikt door bezoekers, zodat hieraan is voldaan.

Wat betreft het appartementencomplex stelt de raad dat het aantal benodigde parkeerplaatsen zal afhangen van het aantal appartementen dat wordt gerealiseerd. In dit kader wijst de raad erop dat in het plan als wijzigingsvoorwaarde is opgenomen dat ten behoeve van parkeervoorzieningen een parkeerkelder dient te worden gerealiseerd.

12.2. Aan een deel van de gronden in het plangebied is de aanduiding "overige zone - parkeergarage ondergronds" toegekend.

Ingevolge artikel 12, lid 12.1, van de planregels is ter plaatse van de gebiedsaanduiding "parkeergarage ondergronds" een ondergrondse parkeergarage toegestaan.

Ingevolge artikel 12, lid 12.2.2, gelden voor de toepassing van de in lid 12.2 genoemde wijzigingsbevoegdheid de volgende voorwaarden:

[...]

i. ten behoeve van parkeervoorzieningen dient een parkeerkelder gerealiseerd te worden;

j. de parkeerkelder dient aangesloten te worden op de parkeergarage van het naast gelegen woonzorgcentrum en dient geheel ondergronds gebouwd te worden. Een tweede ontsluiting van de parkeergarage is niet toegestaan;

[...].

Ingevolge artikel 10, lid 10.1, geldt voor de gronden met de bestemming "Maatschappelijk" de minimale parkeernorm zoals genoemd in de Nota Parkeernormen Leidschendam-Voorburg.

Ingevolge lid 10.2 geldt voor de gronden met de bestemmingen "Groen", "Verkeer - Verblijfsgebied" en/of "wetgevingzone - wijzigingsgebied 1" de gemiddelde parkeernorm voor zover van toepassing op de betreffende bestemming zoals genoemd in de Nota Parkeernormen Leidschendam-Voorburg.

12.3. Wat betreft de parkeerbehoefte als gevolg van het voorziene woonzorgcomplex overweegt de Afdeling dat nu de raad aannemelijk heeft gemaakt dat het plan ruimte biedt voor ten minste 55 parkeerplaatsen, de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat zal worden voorzien in voldoende parkeerplaatsen.

Wat betreft de ruimte voor parkeerplaatsen voor bezoekers heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid in overeenstemming met de Nota parkeernormen het aantal benodigde parkeerplaatsen voor bezoekers van 29,4 kunnen afronden naar 29. Bovendien heeft de raad ter zitting onweersproken gesteld dat niet alleen de ruimte voor 29 parkeerplaatsen die is voorzien op maaiveld, maar ook de 26 parkeerplaatsen in de ondergrondse parkeergarage gebruikt kunnen worden door bezoekers. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in strijd met de Nota parkeernormen niet heeft voorzien in voldoende ruimte voor bezoekersparkeerplaatsen.

12.4. Wat betreft de parkeerbehoefte als gevolg van het voorziene appartementencomplex stelt de Afdeling vast dat in artikel 10, lid 10.2, van de planregels wordt verwezen naar de parkeernormen uit de Nota parkeernormen. Gelet daarop geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat na toepassing van de wijzigingsbevoegdheid genoegzaam zal worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid.

12.5. Het betoog faalt.

Verkeer

13. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 7] vrezen dat het plan leidt tot verkeersoverlast. [appellant sub 1] voert in dit kader aan dat het plan voorziet in een uitbreiding van bebouwing richting de Raadhuisstraat, waardoor ter plaatse van die straat de verkeersoverlast toeneemt. Ter zitting heeft hij gesteld dat vrachtverkeer in de Raadhuisstraat moet draaien, omdat de brug aan het einde van die straat niet geschikt is voor vrachtverkeer. Dit verhoogt de verkeersdruk, aldus de toelichting van [appellant sub 1] ter zitting.

[appellante sub 2] voert aan dat onduidelijk is wat de verkeersaantrekkende werking van het plan is, omdat niet is bepaald hoeveel appartementen mogelijk worden gemaakt. Zij voert verder aan dat ten onrechte niet duidelijk is waar leveranciers voor het appartementencomplex kunnen laden en lossen.

[appellant sub 4] betoogt dat ten onrechte niet inzichtelijk is gemaakt hoe de Raadhuisstraat het door het plan gegenereerde verkeer zal verwerken. In dit kader wijst zij erop dat onduidelijk is of een parkeerverbod zal gelden. Verder vreest zij dat het plan leidt tot verkeersonveilige situaties, omdat voorbijgangers niet bedacht zijn op auto's die de ondergrondse parkeergarage verlaten.

Ook [appellant sub 5] vreest verkeersonveilige situaties, nu de inrit naar de ondergrondse parkeergarage mogelijk is gemaakt op een plaats waar vrachtauto's laden en lossen. [appellant sub 5] staat een inrit voor ter plaatse van de bestaande entree onder het gebouw "De Oude Haven", of een garage die uitkomt in de Sionsstraat.

[appellant sub 7] voert aan dat er als gevolg van bezoekers die hun auto's parkeren in de bocht van de Raadhuisstraat, opstoppen voor het verkeer zullen ontstaan.

[appellant sub 5], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 7] en [appellant sub 3] staan ten behoeve van een overzichtelijke verkeerssituatie een andere locatie voor van de laad- en losplaats en van een aantal bomen.

13.1. De raad stelt dat het plan wat betreft het voorziene woonzorgcomplex geen nieuw verkeer aantrekt, omdat het gaat om de herbouw van het reeds gesloopte verzorgingshuis Rustoord. De voorziene appartementen brengen volgens de raad een verkeerstoename van 5-10% mee. Volgens de raad leidt het plan niet tot verkeersonveilige situaties. Het gebied wordt namelijk ingericht als 30-km zone en voor voetgangersverkeer wordt een passage voorlangs het voorziene woonzorgcomplex gerealiseerd. Bevoorrading zal volgens de raad verder plaatsvinden in de Raadhuisstraat, op zogeheten langspaarplaatsen. Vrachtwagens kunnen vervolgens keren op het kruispunt ter hoogte van de Sionsstraat

of ter plaatse van de verderop gelegen supermarkt, aldus de toelichting van de raad ter zitting. Ten slotte is volgens de raad ook wat betreft de voorziene uitrit vanuit de parkeergarage rekening gehouden met de verkeersveiligheid. In dit verband heeft de raad ter zitting gesteld dat de uitrit zo zal worden ingericht dat het verkeer niet direct uitkomt op de Raadhuisstraat maar via de Sionsstraat.

13.2. De beperkte verkeersaantrekkende werking van het plan is niet gemotiveerd betwist. Gelet hierop en op de nadere toelichting van de raad over de verkeersafwikkeling ziet de Afdeling in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbare verkeerssituatie.

Het betoog faalt.

Wijze van bestemmen

14. [appellante sub 2] betoogt dat het plan ten onrechte niet regelt hoeveel appartementen mogelijk worden gemaakt.

14.1. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellante sub 2] zo dat zij de wijzigingsregels onvoldoende objectief begrensd acht.

Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, onder a, van de Wro kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat het college van burgemeester en wethouders met inachtneming van de bij het plan te geven regels het plan kan wijzigen binnen de bij het plan te bepalen grenzen. Mede gelet op de rechtszekerheid van belanghebbenden dient in een wijzigingsbevoegdheid in voldoende mate te worden bepaald in welke gevallen en op welke wijze hiervan gebruik mag worden gemaakt. Een wijzigingsbevoegdheid dient derhalve door voldoende objectieve normen te worden begrensd. De vraag of een wijzigingsbevoegdheid door voldoende objectieve normen wordt begrensd, hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan onder meer belang worden gehecht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid ziet en de aanleiding voor het opnemen van deze wijzigingsbevoegdheid.

Het plan regelt weliswaar niet hoeveel appartementen maximaal zijn toegestaan, maar het plan regelt wel waarin de bestemming kan worden gewijzigd en wat de overige maximale mogelijkheden van de bevoegdheid zijn. Zo is de wijzigingsbevoegdheid is toegekend aan een gedeelte van het perceel met een relatief kleine oppervlakte. Ook beperkt het plan in artikel 12, lid 12.2.2, aanhef en onder f en g, het maximaal aantal bouwlagen tot 4 en de maximale bouwhoogte tot 15,5 meter. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat in voldoende mate is bepaald in welke gevallen en onder welke omstandigheden gebruik kan worden gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid. Indien een wijzigingsplan wordt vastgesteld, kan bij dat plan worden bepaald hoeveel appartementen maximaal zijn toegestaan. Tegen het besluit tot vaststelling van een wijzigingsplan staat beroep open.

Het betoog faalt.

15. [appellante sub 2] betoogt voorts dat het plan ten onrechte niet regelt wanneer het appartementencomplex gebouwd zal worden.

15.1. De vraag wanneer het appartementencomplex gebouwd zal worden hoeft niet in het plan te worden opgenomen. Dit is een kwestie van uitvoering die in deze procedure niet aan de orde kan komen.

Het betoog faalt.

16. [appellant sub 4] betoogt dat de noodzaak van het in het plan voorziene appartementencomplex niet vaststaat en dat niet duidelijk is of het plan op dit punt zal worden gerealiseerd.

16.1. Volgens de gemeentelijke beleidsnota 'Woonvisie 2020' (hierna: de woonvisie) is het plangebied gelegen in een klein-stedelijk woonmilieu. Dit woonmilieu wordt volgens de woonvisie gekenmerkt door een veelheid aan variatie op een klein stukje grond: van een groen randje tot rijtjeswoningen en een enkel appartementengebouw. In de woonvisie staat dat dit gebied aantrekkelijk is voor de woningmarkt. Hoewel het verschil tussen de huidige en de gewenste situatie volgens de woonvisie klein is, passen de in het plan voorziene ontwikkelingen volgens de plantoelichting binnen de uitgangspunten zoals opgenomen in de

woonvisie. Dit is door [appellant sub 4] niet bestreden. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant sub 4] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen uitgaan van het belang van het appartementencomplex. Evenmin geeft het aangevoerde grond voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan binnen de planperiode van in beginsel tien jaar niet kan worden uitgevoerd.

Het betoog faalt.

Woon- en leefklimaat

17. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 7] en [appellant sub 3] betogen dat het plan leidt tot aantasting van hun woon- en leefklimaat. Volgens hen leidt het plan tot verlies van uitzicht en een toename van schaduwwerking. Hiertoe wordt erop gewezen dat het voorziene woonzorgcomplex hoger wordt en dichterbij komt dan het gebouw dat daar voorheen stond.

[appellant sub 4] en [appellant sub 7] voeren voorts aan dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar de geluidbelasting op de gevel van hun appartementen. Hiertoe bestond wel aanleiding, zo betogen zij. Omdat de inrit naar de ondergrondse parkeergarage wordt voorzien van een hellingbaan, zullen auto's meer gas geven om de helling op te komen en daarbij meer geluid produceren, aldus [appellant sub 4] en [appellant sub 7]. [appellante sub 2] voert verder aan dat het plan ten onrechte een toegang naar een containerruimte mogelijk maakt naast de ondergrondse parkeergarage, omdat het legen van de afvalcontainers op die locatie leidt tot overlast. [appellante sub 2] staat situering van deze toegang voor aan de zijkant van het gebouw.

Voorts voeren [appellante sub 2], [appellant sub 4] en [appellant sub 7] aan dat het plan leidt tot een verslechtering van de luchtkwaliteit, omdat auto's bij het verlaten van de voorziene ondergrondse parkeergarage ook meer uitstoot veroorzaken.

[appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 7] en [appellant sub 3] voeren aan dat het plan leidt tot lichthinder. Hiertoe voeren zij aan dat de inrit voor de ondergrondse parkeergarage tegenover hun appartementen is voorzien, waardoor de koplampen van auto's die de garage verlaten de appartementen inschijnen.

[appellant sub 4] en [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] betogen dat hun privacy wordt aangetast, omdat het plan realisatie van vensters in de gevel tegenover hun appartementen toestaat, waardoor in hun appartementen gekeken kan worden.

[appellant sub 4] heeft ten slotte ter zitting aangevoerd dat de raad de cumulatieve effecten van het plan op het woon- en leefklimaat heeft miskend.

17.1. Ter zitting heeft de raad gesteld dat alle aspecten die samenhangen met het woon- en leefklimaat bij de vaststelling van het plan zijn betrokken. Volgens de raad leidt het plan tot een verkeerstoename van slechts enkele procenten. Hierdoor is de toename van de geluidbelasting van geringe betekenis, aldus de raad. Verder heeft de raad onderzocht of de situering van het woonzorgcomplex leidt tot een geluidtoename ten opzichte van de oude situatie, waarin het gebouw op grotere afstand van de appartementen aan de andere zijde van de Raadhuisstraat stond. Uit dit onderzoek blijkt dat de toename die de verplaatsing van het gebouw tot gevolg heeft voor het menselijk oor niet hoorbaar is, aldus de raad. De raad komt daarom tot de conclusie dat het plan geen waarneembare gevolgen heeft voor het akoestisch klimaat ter plaatse van de bestaande woningen.

Wat betreft de luchtkwaliteit verwijst de raad naar de notitie 'Toetsing luchtkwaliteit' van 1 juli 2013 van Van Kooten, die als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd. In deze notitie wordt geconcludeerd dat het plan met het oog op luchtkwaliteit in alle opzichten aanvaardbaar is: langs alle wegen in de omgeving van het plangebied wordt ruimschoots voldaan aan alle grenswaarden voor luchtkwaliteit. De marge is groot en de planontwikkeling heeft geen significante invloed op deze situatie, ook als het plan een beperkte toename in het verkeer zou betekenen, aldus de notitie.

17.2. Ter zitting is gebleken dat het betoog over luchtkwaliteit niet als strekking heeft dat niet wordt voldaan aan specifiek op luchtkwaliteit gerichte wet- en regelgeving, maar dat op dit punt geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Zoals de Afdeling heeft overwogen (uitspraak van 9 november 2011 in zaak nr. [201011624/1/R4](#)), bestaat evenwel geen ruimte voor een aanvullende beoordeling van de gevolgen van het plan voor de luchtkwaliteit in het kader van de vraag of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Voorts ziet de Afdeling - mede gelet op de toelichting van de raad - in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de gevolgen van het plan voor het uitzicht, de verminderde lichtinval als gevolg van schaduwwerking, de geluidbelasting en privacy, op zichzelf maar ook in samenhang bezien, zodanig zullen zijn dat de raad niet in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat ter plaatse van de appartementen van de betrokken appellanten geen onaanvaardbaar woon- en leefklimaat zal ontstaan als gevolg van het plan. Hierbij betreft de Afdeling dat de afstand van de gevel van het voorziene woonzorgcomplex tot die appartementen meer dan 20 meter is.

17.3. De raad heeft zich evenwel wat betreft de lichthinder door koplampen ter zitting op het standpunt gesteld dat het instandhouden van twee bestaande bomen en het aanbrengen en instandhouden van hoogopgaand groen nodig is om te voorkomen dat koplampen van auto's die de voorziene ondergrondse parkeergarage verlaten in de appartementen aan de Raadhuisstraat schijnen. Ter zitting is verder vast komen te staan dat de gemeente geen eigenaar is van de gronden ter plaatse. Omdat de raad het gelet hierop niet in zijn macht heeft om zelf de door hem noodzakelijk geachte maatregelen te laten treffen, heeft hij naar het oordeel van de Afdeling niet in redelijkheid kunnen afzien van het opnemen van een voorwaardelijke verplichting teneinde te waarborgen dat de noodzakelijke groenvoorziening wordt aangelegd en in stand wordt gehouden.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen is aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3.1 van de Wro.

Het betoog slaagt in zoverre.

Waardedaling

18. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 5] vrezen dat hun appartementen als gevolg van het plan in waarde zullen dalen, dan wel onverkoopbaar blijken vanwege de inbreuk op hun woon- en leefklimaat.

18.1. De Afdeling acht niet aannemelijk gemaakt dat een eventuele waardevermindering van de desbetreffende appartementen zodanig zal zijn, dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan aan de belangen die met de realisering van het plan aan de orde zijn.

Het betoog faalt in zoverre.

De omgevingsvergunning

Bouwen

19. [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] betogen dat ten onrechte voor een donkere steen is gekozen. Deze steen is volgens hen niet passend in de omgeving en beïnvloedt hun uitzicht sterker dan een lichte steen.

19.1. De Afdeling vat dit betoog op als ertoe strekkend dat het college de omgevingsvergunning heeft verleend in strijd met redelijke eisen van welstand.

19.2. Het college weigert ingevolge artikel 2.10, eerste lid, onder d, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) een aanvraag om een omgevingsvergunning indien het uiterlijk van het bouwwerk in strijd is met redelijke eisen van welstand.

19.3. De welstandscommissie heeft het bouwplan voor het woonzorgcomplex in overeenstemming geacht met redelijke eisen van welstand. [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] hebben geen tegenadvies overgelegd. Evenmin hebben zij gemotiveerd gesteld dat het bouwplan in strijd is met de op grond van de welstandsnota geldende criteria. In het aangevoerde ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid het positieve advies van de welstandscommissie heeft kunnen volgen.

Het betoog faalt.

Vellen houtopstand

20. [appellant sub 5] betoogt dat de bestaande bomen gehandhaafd moeten blijven. Dit is volgens [appellant sub 5] door de gemeente toegezegd.

20.1. Het college stelt dat er slechts één es en één berk worden gekapt. De kap van deze bomen is in dit geval onvermijdelijk, aldus het college.

20.2. Ingevolge artikel 4:10B, eerste lid, van de Algemene plaatselijke verordening van de gemeente Leidschendam-Voorburg (hierna: de APV) is het verboden zonder vergunning van het college houtopstand te vellen of te doen vellen.

Ingevolge het tweede lid, geldt het verbod niet voor:

i. houtopstand in tuinen of erven behorende bij woningen of panden van bedrijven, instellingen en dergelijke, van welke tuinen of erven het oppervlak:

- kleiner is dan 50 m² voor zover het een voortuin of -erf betreft;

- kleiner is dan 125 m² voor zover het een achtertuin of -erf betreft.

Deze vrijstelling geldt niet indien het een aaneengesloten tuin of erf betreft met een totaaloppervlak van meer dan 175 m².

j. houtopstand in tuinen of erven behorende bij woningen of panden van bedrijven, instellingen en dergelijke, welke houtopstand niet onder sub i valt en waarvan de bomen een stamomtrek hebben van minder dan 80 cm op een hoogte van 1,3 m boven het maaiveld. In geval van meerstammigheid geldt de stamomtrek van de dikste stam.

Ingevolge artikel 4:10D kan de vergunning in elk geval worden geweigerd op grond van:

a. de natuurwaarde van de houtopstand;

b. de landschappelijke waarde van de houtopstand;

c. de waarde van de houtopstand voor stads- en dorpschoon;

d. de beeldbepalende waarde van de houtopstand;

e. de cultuurhistorische waarde van de houtopstand;

f. de waarde voor de leefbaarheid van de houtopstand.

Hierbij kan als criterium de boomwaarde worden gehanteerd.

20.3. Het beroep op een toezegging is niet onderbouwd en faalt reeds daarom.

20.4. Wat betreft de kap van de es heeft het college onweersproken gesteld dat voor deze kap vanwege de stamomtrek geen omgevingsvergunning nodig is.

Het college heeft voorts onweersproken gesteld dat de berk niet waardevol is en een matige tot slechte conditie heeft. Verder heeft het college erop gewezen dat een herplantingsplicht is opgenomen voor een nader te bepalen boom van meer dan 12 meter en een minimale stamomvang van 20-25 centimeter. Hierdoor worden de te beschermen waarden volgens het college gecompenseerd.

Gelet op deze toelichting ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid, bij afweging van de betrokken belangen, tot verlening van een omgevingsvergunning voor het vellen van de berk heeft kunnen komen.

20.5. Het betoog faalt.

Conclusie

21. De beroepen van [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 7] en [appellant sub 3] zijn gegrond. Het besluit tot vaststelling van het plan dient te worden vernietigd. Dit betekent gelet op artikel 3.30, derde lid, van de Wro dat de door het college van burgemeester en wethouders verleende omgevingsvergunning waarvoor het bestemmingsplan het toetsingskader heeft gevormd, eveneens dient te worden vernietigd.

22. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen met inachtneming van hetgeen onder 17.3 en 21 is overwogen een nieuw besluit te nemen en daarbij een passende planregeling te treffen voor de aanleg en de instandhouding van de beoogde groenvoorziening. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

23. Ter voorlichting van partijen wijst de Afdeling er voorts op dat, afhankelijk van de door de raad te kiezen redactie van de hiervoor bedoelde voorwaardelijke verplichting, niet is uitgesloten dat het opnemen van die voorwaardelijke verplichting in het plan doorwerkt in de nieuw te nemen beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning. Bij de voorbereiding van de nieuw te nemen besluiten hoeft afdeling 3.4 evenwel niet opnieuw te worden toegepast.

24. De beroepen van [appellant sub 4] en [appellant sub 5] zijn ongegrond.

Proceskosten

25. Ter aanzien van [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 7] en [appellant sub 3] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van [appellant sub 4] en [appellant sub 5] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] en [appellant sub 7] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Leidschendam-Voorburg van 16 september 2014, kenmerk 1165578;

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg van 28 oktober 2014 tot verlening van een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen, uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, in gebruik nemen van een bouwwerk, maken of veranderen van een uitweg en vellen van een houtopstand;

IV. draagt de raad van de gemeente Leidschendam-Voorburg op om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

V. verklaart de beroepen van [appellant sub 4] en [appellant sub 5A] en [appellante sub 5B] ongegrond;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Leidschendam-Voorburg en het college van burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 165,00 (zegge: honderdvijfenzestig euro) voor [appellant sub 1], € 165,00 (zegge: honderdvijfenzestig euro) voor [appellante sub 2], € 165,00 (zegge: honderdvijfenzestig euro) voor [appellant sub 3], € 165,00 (zegge: honderdvijfenzestig euro) voor [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] (zegge: honderdvijfenzestig euro), met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander en € 165,00 voor [appellant sub 7] vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.E. Postma, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Postma
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 oktober 2015

539-786.