Gemeente Amsterdam

Bezoekadres
President Kennedylaan 923
1079 MZ Amsterdam

Postbus 483
1000 AL Amsterdam
Telefoon 020 2521440
Juridischbureau.bezwaren@amsterdam.nl
Website: amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 483, 1000 AL Amsterdam

Rechtbank Amsterdam
Afdeling publiekrecht, teams bestuursrecht
Postbus 75850
1070 AW AMSTERDAM

Datum	11 augustus 2021
Ons kenmerk	JB.20.005135.001 en JB.20.004958.001
Uw kenmerk	20/1716 WABOA en 20/1754 WABOA
Behandeld door	5.1,2,e , Juridisch Bureau, 5.1,2,e @amsterdam.nl
Bijlage(n)	2
Onderwerp	het beroep van 5.1,2,e en het beroep van 5.1,2,e

Geachte heer, mevrouw,

In bovengenoemde zaken is op 25 maart 2021 een rapport uitgebracht door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB). U hebt dat rapport op 9 juni 2021 aan het college van burgemeester en wethouders (verweerder) toegezonden met het verzoek om daarop te reageren. Bijgaand treft u namens verweerder een reactie aan voor zover het om het onderdeel 'parkeren' gaat. De overige aspecten van deze zaak komen aan de orde in een separaat verweerschrift.

Inleiding

In de onderhavige (beroep)zaken staat een bij besluit van 20 mei 2019 verleende omgevingsvergunning ter discussie. De omgevingsvergunning ziet op het oprichten van een kerkgebouw op de locatie Leksmondplein 5 te Amsterdam. De omgevingsvergunning behelst de activiteiten 'bouwen van een bouwwerk' en het 'gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een planologische regeling' (artikel 2.1, eerste lid, onder a en c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht Wabo)). Op de gronden waarop het bouwplan is gesitueerd gelden twee bestemmingsplannen. Het bouwplan ligt voor het grootste deel (78%) op gronden met de bestemming 'Centrumvoorzieningen' binnen het bestemmingsplan 'Gaasperdam'. Het bouwplan ligt voor een kleiner deel (22%) op gronden met de bestemming 'Verkeer-2' binnen het bestemmingsplan 'Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere'. Het bouwplan is in strijd met het bestemmingsplan 'Gaasperdam' voor zover het de bouwhoogte betreft. De maximaal toegestane bouwhoogte van 9 meter wordt met 1 meter overschreden. Het gebruik van het gebouw als kerk past binnen dit bestemmingsplan. Het bouwplan is ook in strijd met het bestemmingsplan 'Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere' omdat het bouwen en gebruiken van een kerk op gronden met de bestemming 'Verkeer-2' niet is toegestaan.

Verweerder is van beide bestemmingsplannen afgeweken en heeft bij besluit van 20 mei 2019 de gevraagde omgevingsvergunning verleend. Tegen dat besluit is door een grote groep omwonenden bezwaar gemaakt. Dit heeft geleid tot het besluit op bezwaar van 11 februari 2020 (verzonden op 12 februari 2020). Het besluit op bezwaar is vanwege een typefout gerectificeerd op 24 februari 2020. Tegen het besluit op bezwaar is door 5.1,2,e beroep ingesteld namens 55 (rechts)personen. Door 5.1,2,e is eveneens beroep ingesteld tegen het bestreden besluit. Zij vertegenwoordigt 9 personen.

U hebt in deze zaak de StAB aangewezen als deskundige en gevraagd om een onderzoek te verrichten. U hebt de onderzoeksvraag als volgt geformuleerd: 'Beschrijf de feiten, omstandigheden en de gevolgen van het bestreden besluit, gelet op de door eisers aangevoerde beroepsgronden (zie het stuk van 14 mei 2020 met als kop 'aanvullende gronden van beroep')'.

Het onderzoek van de StAB heeft uiteindelijk geresulteerd in het rapport van 25 maart 2021. Eén van de aspecten die door de StAB is onderzocht, is wat de gevolgen van het bouwplan zijn voor de parkeersituatie ter plaatse. De StAB heeft in het rapport van 25 maart 2021 aan verweerder een aantal aandachtspunten op het onderdeel 'parkeren' meegegeven. Eisers zijn in hun bezwaarschriften en in hun beroepschriften eveneens ingegaan op het aspect 'parkeren'. Zij hebben een deskundige ingeschakeld, te weten 'SVA Stiphout Verkeersadvies Tilburg' (Stiphout). Stiphout heeft op 30 augustus 2019, 8 oktober 2019 en 13 mei 2020 een rapport uitgebracht. In het navolgende zal een overzicht worden gegeven van de opmerkingen van de StAB en van Stiphout op het onderdeel 'parkeren'. In dit overzicht worden tevens de gronden van beroep van eisers ten aanzien van het onderdeel 'parkeren' weergegeven. Daarbij wordt opgemerkt dat het om korte samenvattingen gaat en niet om een woordelijke weergave.

<u>Standpunt StAB, Stiphout en eisers</u>
Standpunt eisers

1. Eisers zijn van mening dat bij het bepalen van de parkeerbehoefte als gevolg van het bouwplan niet mag worden uitgegaan van 22% van het bouwplan, maar dat het bouwplan in zijn geheel moet worden beoordeeld. Dus ook de 78% van het bouwplan die qua functie past binnen het bestemmingsplan (Gaasperdam). Eisers gaan zelfs nog wat verder door te stellen dat als het deel van het bouwplan dat binnen het bestemmingsplan 'Gaasperdam' valt al tot een maximale invulling van de parkeercapaciteit leidt, het bouwplan ruimtelijk gezien niet aanvaardbaar is.
2. Eisers stellen verder dat de bouw van een kerk in de autoluwe wijk Nellestein strijdig is met de ruimtelijke opzet van de wijk. Volgens eisers is de infrastructuur van de wijk niet berekend op een gebouw dat een groot aantal bezoekers per dienst zal trekken. Daarmee had rekening moeten worden gehouden in de besluitvormingsprocedure en dat is ten onrechte niet gebeurd.

Standpunt StAB

3. Door verweerder is uitgegaan van een nulmeting. Er is dus geen rekening mee gehouden dat er in het verleden andere, verkeersaantrekkende functies in het pand hebben gezeten. Er is evenmin rekening mee gehouden dat het bouwplan voor een groot deel (78%) past binnen het bestemmingsplan.

4. De StAB merkt op dat er wordt gewerkt met de actuele kencijfers van de CROW, eventueel aangevuld met actuele Amsterdamse gegevens over verkeersgeneratie van bepaalde functies. Het gebied waar het Leksmondplein in ligt, is zone C. Het uitgangspunt is dat parkeren op eigen terrein moet worden opgelost of, als dat niet kan, moet worden beoordeeld of het kan worden opgelost in de openbare ruimte.
5. Er is door de StAB, en ook door verweerder, aangesloten bij de CROW publicatie 381 'Toekomstbestendig parkeren, van parkeerkencijfers naar parkeernormen'. Daar staan kencijfers in per functie. Bij het gebruik van die kencijfers moet rekening gehouden worden met locatie specifieke kenmerken. De kencijfers voor een religiegebouw zijn 0,1 – 0,2 parkeerplaats per zitplaats. Verweerder is uitgegaan van 0,1 parkeerplaats per zitplaats. Dat betekent dat de gemeente op zichzelf beschouwd van de juiste kencijfers is uitgegaan.
6. De StAB stelt dat het gebouw een regionale en lokale functie heeft. De locatie is vanuit verschillende kanten te bereiken met het openbaar vervoer. Daarbij geldt een maximale wacht- en overstaptijd van 15 minuten. Dat wordt door de StAB als acceptabel beschouwd. De StAB gaat ervan uit dat er door de reisduur met het openbaar vervoer ook mensen met de auto zullen komen. Het gaat daarbij naar verwachting om mensen die wat verder weg wonen van de locatie van de kerk.
7. De StAB vindt de gehanteerde norm van 0,1 parkeerplaats per zitplaats te weinig vanwege de regionale functie van de kerk en de relatief beperkte openbaar vervoer voorzieningen.
8. De StAB stelt zich op het standpunt dat er een parkeerdrukmeting gedaan had moeten worden voorafgaand aan de besluitvorming. Daarbij had ook de parkeerdrukmeting van verweerder uit 2020 betrokken moeten worden alsmede de mogelijkheid van groepsvervoer vanaf het Campanile hotel. Volgens de StAB hoeft een bestaand parkeerprobleem niet te worden opgelost met het bouwplan, maar met onderzoek wordt wel inzicht verkregen in de parkeersituatie.
9. Bij het bepalen van het beschikbare aantal parkeerplaatsen gaat de StAB uit van een acceptabele loopafstand van 100 – 600 meter vanaf de kerk. De parkeercapaciteit ten behoeve van de kerk wordt door de StAB bepaald op 96 (waarvan één vergunninghouder en twee elektrische oplaadpunten). Daarbij is de begane grond van de parkeergarage Leksmondhof betrokken, de (kleine) parkeerplaats achter de parkeergarage en de wat grotere parkeerplaats direct grenzend aan de locatie van de kerk. De parkeergarages in Nellestein zijn in privé-eigendom bij verenigingen van eigenaars, maar op de begane grond openbaar toegankelijk. Om die reden zijn de plaatsen op de begane grond in parkeergarage Leksmondhof meegeteld. Er zijn nog 188 parkeerplaatsen op de eerste verdieping en op het dak van deze parkeergarage. Deze zijn echter enkel toegankelijk via een slagboom en tellen dus niet mee bij het bepalen van de parkeercapaciteit.
10. De StAB constateert dat het gemeentelijke parkeerbeleid (Nota Parkeernormen Auto) niet uitgaat van een maximale parkeerdruk van 90%.

Standpunt Stiphout

11. Stiphout is van mening dat in het besluit op bezwaar bij het bepalen van de parkeerbehoefte ten onrechte enkel is uitgegaan van het deel van het bouwplan dat qua gebruik in strijd is met het bestemmingsplan (22%). Er moet naar de totale

parkeerbehoefte van het bouwplan worden gekeken. Die wordt volgens Stiphout bepaald door de omvang van het kerkgebouw en de kencijfers voor het kerkgebouw. De omvang moet worden bepaald op 350 bezoekers. Dat staat op de aanvraag omgevingsvergunning. Qua kencijfers moet worden uitgegaan van 0,2 parkeerplaats per zitplaats vanwege de beperkte bereikbaarheid via het openbaar vervoer, de regionale functie van de kerk en het bezoekersprofiel van de kerk (traditionele kleding). Volgens Stiphout komt dat neer op een parkeerbehoefte van 70 parkeerplaatsen.

12. Volgens Stiphout zijn er 95 parkeerplaatsen aanwezig. Het gaat om 25 openbare parkeerplaatsen in de directe omgeving van de kerk, 57 parkeerplaatsen in het openbare deel van parkeergarage Leksmondhof en 13 parkeerplaatsen achter de parkeergarage. De bestaande parkeerdruk had moeten worden vastgesteld aan de hand van een parkeerdrukmeting. Bij het vaststellen van de parkeerbehoefte van de kerk had moeten worden uitgegaan van een maximale bezettingsgraad van 90%. In dat geval mogen 86 van de 95 parkeerplaatsen bezet zijn. Uit het onderzoek van de bewoners blijkt dat de bezetting varieert tussen de 72 en 87 bezette parkeerplaatsen. Er zijn er dan dus nog maar 8 tot 14 parkeerplaatsen over uitgaande van een bezettingsgraad van 100%. Dat betekent dat er te weinig beschikbare parkeerplaatsen zijn, ook al zou enkel worden uitgegaan van het deel van het bouwplan dat qua gebruik in strijd met het bestemmingsplan is (22%).
13. Daarnaast plaatst Stiphout twee kanttekeningen. Ten eerste geldt voor de openbare parkeerplaatsen op straat een blauwe zone waar maximaal 2,5 uur geparkeerd mag worden. De kerkdiensten duren langer dan 2,5 uur zodat deze plaatsen niet kunnen worden meegerekend. Op het parkeerterrein achter de parkeergarage zijn geen parkeervakken ingetekend. Om die reden mogen ze niet worden meegerekend bij het bepalen van de parkeercapaciteit.

<u>Reactie verweerder</u>
In het navolgende zal namens verweerder op de punten van eisers, de StAB en Stiphout worden ingegaan. Daarbij zal niet de hierboven gehanteerde nummering worden gevolgd. Die dient er enkel toe om de standpunten van eisers, de StAB en Stiphout samen te vatten en overzichtelijk weer te geven.

Algemeen kader
In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat als een bouwplan in strijd is met een bestemmingsplan en het bestuursorgaan desondanks medewerking wenst te verlenen, er van dat bestemmingsplan kan worden afgeweken. Daarbij geldt dan wel als voorwaarde dat het betreffende bouwplan passend moet zijn binnen een goede ruimtelijke ordening. Dat dit zo is, volgt uit artikel 2.12, eerste lid van de Wabo. Dit betekent dat de gevolgen van een bouwplan voor de omgeving in kaart moeten worden gebracht en moeten worden beoordeeld. Verder moet er een belangenafweging plaatsvinden. In dit concrete geval moet onder meer worden beoordeeld of de bouw en het gebruik van een kerk ter plaatse van het Leksmondplein 5 gevolgen heeft voor de parkeersituatie ter plaatse en zo ja, of deze gevolgen uit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar zijn. Bij die beoordeling moeten alle betrokken belangen worden afgewogen.

Toepasselijke bestemmingsplannen
Voor de locatie Leksmondplein 5 gelden twee bestemmingsplannen. Het bestemmingsplan 'Gaasperdam' en het bestemmingsplan 'Weguitbreiding Schiphol – Amsterdam – Almere'.

Ongeveer 78% van het bouwplan valt binnen het bestemmingsplan 'Gaasperdam'. De gronden die vallen binnen dit bestemmingsplan hebben de bestemming 'Centrumvoorzieningen'. Deze gronden mogen op grond van artikel 7, eerste lid, onder b van de planregels worden bebouwd en gebruikt ten behoeve van centrumvoorzieningen. Daaronder moeten ingevolge artikel 1, sub 25 van de planregels onder meer 'maatschappelijke voorzieningen' worden verstaan. In artikel 1, sub 33 van de planregels is aangegeven wat maatschappelijke voorzieningen zijn. Dat zijn 'overheids-, medische, onderwijs-, sociaal-culturele, sport-, religieuze en vergelijkbare maatschappelijke voorzieningen'. Een kerkgebouw past dus binnen de doeleindenomschrijving van artikel 7 van het bestemmingsplan Gaasperdam. Het bouwplan is desalniettemin op één onderdeel in strijd met dit bestemmingsplan, te weten de maximaal toegestane bouwhoogte. Die is bepaald op 9 meter en wordt met het bouwplan met 1 meter overschreden (artikel 7, derde lid van bestemmingsplan Gaasperdam). Het bestemmingsplan biedt in artikel 38, eerste lid onder c van de planregels de mogelijkheid om af te wijken van het bepaalde in artikel 7, derde lid. Van de bevoegdheid om dat te doen, heeft verweerder door toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 1 van de Wabo gebruik gemaakt.

Het bouwplan valt voor de overige 22% binnen het bestemmingsplan 'Weguitbreiding Schiphol – Amsterdam – Almere'. De locatie Leksmondplein 5 heeft de bestemmingen 'Verkeer -2' en 'Waterstaat – Waterkering' (artikel 4 en artikel 8 van de planregels). Op gronden met deze bestemmingen is het bouwen en gebruiken van een kerk niet toegestaan. Het bouwplan is dus in strijd met dit bestemmingsplan. Het bestemmingsplan biedt zelf niet de mogelijkheid om af te wijken van de artikelen 4 en 8 van de planregels ten behoeve van de bouw van een kerk. Verweerder is om die reden op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 2 van de Wabo juncto artikel 4, eerste lid van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) afgeweken van dit bestemmingsplan.

Nu het bouwplan binnen twee bestemmingsplannen valt, moet het ook aan beide bestemmingsplannen worden getoetst. Het is overigens een opmerkelijke situatie dat één perceel binnen twee bestemmingsplannen valt. Dat dit zo is, kan enkel worden verklaard doordat een fout is gemaakt bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Weguitbreiding Schiphol – Amsterdam – Almere'. Het is nooit de bedoeling geweest om bij het vaststellen van dat bestemmingsplan dwars door het bouwvlak van de locatie Leksmondplein 5 te gaan en een deel van het huidige gebouw weg te bestemmen. Dat is uit ruimtelijk oogpunt merkwaardig te noemen, maar het is ook niet logisch om dat te doen.
Door verweerder is de kwestie toegelicht aan Rijkswaterstaat en is om een standpunt gevraagd. Namens Rijkswaterstaat is per e-mail op 24 september 2019 het volgende medegedeeld:

'(...). Bijgevoegd vind u het Tracébesluit van de A9 Gaasperdammerweg (als onderdeel van Schiphol – Amsterdam – Almere). Het bestemmingsplan is hierop gebaseerd. Op de tekening is te zien dat de Tb-grens inderdaad over het pand is geprojecteerd. Het is echter altijd de bedoeling geweest om het pand te ontzien. Dat is ook de reden waarom in het oorspronkelijke ontwerp een damwand was voorzien, in

plaats van een talud. Bijgevoegd vindt u ook de uitsnede van het landschappelijk inpassingsplan. Daarop is te zien dat ons huidig uitvoeringsontwerp ervan uitgaat dat wij met het fiets-/voetpad aan de noordzijde van de Langbroekdreef op maaiveld aansluiten. Wij voeren dus geen werkzaamheden aan het fietspad ter hoogte van het pand uit. Wel is het belangrijk dat te zijner tijd afstemming over de bouwlogistiek plaatsvindt. (…).'

Ook al maakt het bestemmingsplan 'Weguitbreiding Schiphol – Amsterdam – Almere' formeel onderdeel uit van het geldende toetsingskader, het is goed om bij de beoordeling van het bestreden besluit in ogenschouw te nemen dat dit in wezen een fout is. Het is niet logisch en ook niet werkbaar om twee bestemmingsplannen die met een heel ander doel zijn opgesteld van toepassing te laten zijn op één locatie. De e-mail van Rijkswaterstaat is te vinden in de stukken, maar is volledigheidshalve als **bijlage 1** bijgevoegd. Overigens is deze e-mail bij partijen bekend en staat de inhoud daarvan niet ter discussie.

78% versus 22%
Het bouwplan past, op de bouwhoogte na, binnen het bestemmingsplan 'Gaasperdam'. Dat wordt door eisers ook niet (meer) ontkend. Dit betekent, dat de bouw van een kerk van 9 meter hoog op de locatie Leksmondplein 5 als passend binnen een goede ruimtelijke ordening wordt beschouwd. Anders dan eisers steeds lijken te suggereren, is het dus helemaal niet zo gek dat in de wijk Nellestein een kerk wordt gebouwd en gebruikt.
Bij het vaststellen van dit bestemmingsplan zijn niet alleen functies toegekend aan de bestemming 'Centrumvoorzieningen', maar is ook rekening gehouden met de gevolgen van de betreffende functies voor de omgeving. Onder deze gevolgen moet ook de eventuele verkeersgeneratie en parkeerbehoefte van de betreffende functie worden verstaan. Door de planwetgever zijn de gekozen functies en de gevolgen van het realiseren van de betreffende functies als ruimtelijk aanvaardbaar beoordeeld. Met andere woorden: de bouw en het gebruik van een kerk én de daarbij horende mogelijke gevolgen (zoals een verkeersaantrekkende werking en een parkeervraag) zijn in het bestemmingsplan 'Gaasperdam' verdisconteerd. Anders dan eisers stellen, is de bouw van een kerk in de autoluwe wijk Nellestein dus níet in strijd met de ruimtelijke opzet van de wijk. Integendeel, het bestemmingsplan voorziet juist in de bouw van een kerk op deze locatie.

Het voorgaande betekent, dat voor het deel van het bouwplan dat binnen het bestemmingsplan 'Gaasperdam' valt (circa 78%), al in de eventuele parkeerbehoefte is voorzien. Bij het toekennen van de functie 'religieuze voorzieningen' aan de bestemming Centrumvoorzieningen is immers rekening gehouden met de gevolgen van het realiseren van deze functie voor de omgeving. Met andere woorden: toen de planwetgever had bedacht dat een kerkgebouw op deze locatie ruimtelijk aanvaardbaar is, is daarbij ook betrokken dat deze functie mogelijk autoverkeer trekt. Dat geldt overigens ook voor de andere toegestane functies zoals bijvoorbeeld een onderwijsvoorziening of een sociaal-culturele voorziening. Voor alle functies geldt dat er een verkeersaantrekkende werking en een parkeervraag van kan uitgaan. Dat is bij een kinderdagverblijf of een theater niet anders dan bij een kerk. Daarbij merkt verweerder op dat de bestaande, openbare parkeerplaatsen die direct grenzen aan het Leksmondplein 5 juist zijn aangelegd ten behoeve van, onder meer, de functie die op die locatie is of wordt gevestigd.

Het is dus niet alleen zo dat bij het vaststellen van het bestemmingsplan rekening is gehouden met een parkeerbehoefte. Er is ook feitelijk in voorzien door in de openbare ruimte parkeerplaatsen aan te leggen.

Dit alles betekent, dat bij het bepalen van de gevolgen van het bouwplan op de parkeersituatie in de omgeving van het Leksmondplein enkel hoeft te worden gekeken naar dat deel van het bouwplan dat níet valt onder het bestemmingsplan 'Gaasperdam'. Het gaat om het deel dat valt onder het bestemmingsplan 'Weguitbreiding Schiphol – Amsterdam – Almere'. Dat is circa 22% van het bouwplan. Voor dit deel van het bouwplan geldt dat het geheel in strijd is met het bestemmingsplan.
Dat enkel voor het deel van het bouwplan dat valt binnen het bestemmingsplan 'Weguitbreiding Schiphol – Amsterdam – Almere' moet worden beoordeeld wat de parkeerbehoefte is en of dat ruimtelijk aanvaardbaar is, volgt ook uit de systematiek van artikel 2.10 van de Wabo. Op grond van het eerste lid van dat artikel moet een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' worden geweigerd als de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan. Andersom geredeneerd, betekent dit dat de omgevingsvergunning moet worden verleend als de aanvraag past binnen het bestemmingsplan (en als is voldaan aan de overige weigeringsgronden van artikel 2.10 Wabo). Dat is het limitatief imperatief stelsel van artikel 2.10 van de Wabo. Concreet betekent dit, dat als de kerk in zijn geheel binnen het bestemmingsplan 'Gaasperdam' gelegen zou zijn, qua functie sprake zou zijn van een gebonden beschikking. In dat geval zou niet hoeven te worden beoordeeld of het bouwplan passend is binnen een goede ruimtelijke ordening. Die afweging is immers al gemaakt bij het vaststellen van het bestemmingsplan. Uit het feit dat het bouwplan past binnen het bestemmingsplan, vloeit namelijk automatisch voort dat dat bouwplan als passend binnen een goede ruimtelijke ordening wordt beschouwd. In zo'n geval kan er ook geen discussie zijn over het onderdeel parkeren. Dit aspect is namelijk meegenomen bij het vaststellen van het bestemmingsplan. Dit betekent, dat als het bouwplan geheel zou passen binnen het bestemmingsplan 'Gaasperdam', het aspect parkeren geen onderdeel van de (juridische) discussie kon vormen. Dit, terwijl het *feitelijk* geen verschil maakt met de huidige, gedeeltelijk met het bestemmingsplan strijdige situatie.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat enkel voor het deel van het bouwplan dat qua functie binnen het bestemmingsplan 'Weguitbreiding Schiphol – Amsterdam – Almere' ligt hoeft te worden beoordeeld wat de gevolgen zijn voor de parkeersituatie in de directe omgeving en of die ruimtelijk aanvaardbaar zijn.

Verweerder is bij het verlenen van de omgevingsvergunning nog uitgegaan van een zogenoemde nulmeting. Daarbij is als uitgangspunt genomen dat het bouwplan voor 100% in strijd is met beide bestemmingsplannen. Dit, te ruime, uitgangspunt is gecorrigeerd in het besluit op bezwaar. Daarin is expliciet overwogen dat enkel voor het deel van het bouwplan dat ligt binnen het bestemmingsplan 'Weguitbreiding Schiphol – Amsterdam – Almere' moet worden beoordeeld wat de gevolgen zijn voor de parkeersituatie ter plaatse en of deze gevolgen ruimtelijke aanvaardbaar zijn.

Kencijfers en zitplaatsen
In de Nota Parkeernormen Auto (NPA) is bepaald, dat de parkeervraag voor 'voorzieningen' (waaronder kerken worden verstaan) wordt berekend aan de hand van de kencijfers van het CROW en de actuele Amsterdamse gegevens over de verkeersgeneratie van specifieke functies (beleidsregel 4, pagina 21 van de NPA). Nu deze laatstgenoemde gegevens er niet zijn, wordt aangesloten bij de kencijfers van het CROW. Meer concreet gaat het om CROW publicatie 381 'Toekomstbestendig parkeren, van parkeerkencijfers naar parkeernormen'. Daar staan kencijfers in per functie. Bij het gebruik van die kencijfers moet rekening gehouden worden met locatie specifieke kenmerken. De kencijfers voor een religiegebouw zijn 0,1 – 0,2 parkeerplaats per zitplaats. Verweerder is uitgegaan van 0,1 parkeerplaats per zitplaats hetgeen conform de CROW publicatie is. Een locatie specifiek kenmerk waar rekening mee gehouden moet worden, is de typering van Nellestein als C-locatie in de NPA (beleidsregel 2, pagina 15 van de NPA). Voor C-locaties geldt dat de bereikbaarheid per openbaar vervoer minder goed is dan in de rest van de stad. De bereikbaarheid van het Leksmondplein is door de StAB echter onderzocht. De StAB is van mening dat deze locatie vanuit verschillende kanten te bereiken is met het openbaar vervoer. Daarbij geldt een maximale wacht- en overstaptijd van 15 minuten. Dat wordt door de StAB als acceptabel beschouwd. Uit het gegeven dat de wijk Nellestein een C-locatie is in de NPA én de kerk een veronderstelde lokale én regionale functie heeft, is de StAB desondanks van mening dat de gehanteerde norm van 0,1 parkeerplaats per zitplaats te weinig is. Eisers en Stiphout delen dat standpunt. Stiphout voert daarbij nog aan dat kerkgangers vaak traditioneel gekleed gaan en dat deze kleding zich niet leent voor het openbaar vervoer.

Verweerder is van mening dat hij mocht uitgaan van 0,1 parkeerplaats per zitplaats. Ter toelichting dient het volgende.

De kencijfers van het CROW voor een religiegebouw zijn 0,1 tot 0,2 parkeerplaats per zitplaats. Er zit dus een bandbreedte in. Verweerder kiest ervoor om aan de onderkant van deze bandbreedte te gaan zitten. Op 0,1 dus. Dat is een eigen keuze van verweerder en die mag hij ook maken. Er zit geen goed of fout aan de keuze voor 0,1 of 0,2 parkeerplaats per zitplaats. Verweerder hanteert 0,1 parkeerplaats per zitplaats in een kerk voor de hele gemeente. Het doel daarvan is om de stad zo autoluw mogelijk in te richten. Dat dit het streven in de hele gemeente is, is ook te lezen in de NPA. Daarbij komt, dat het CROW bij het bepalen van de kencijfers aspecten zoals bereikbaarheid van kerkgebouwen per openbaar vervoer heeft meegewogen. Dergelijke kencijfers komen tot stand ná het in ogenschouw nemen van allerlei factoren en niet vooraf. Het is dus niet zo dat een kencijfer tot stand komt en dat daarná bekeken moet worden hoe het zit met bereikbaarheid per openbaar vervoer en dat dit dan gevolgen kan hebben voor de toepasselijkheid van het kencijfer. Dat is al verdisconteerd in de deze cijfers. Bovendien is het helemaal niet zo dat het Leksmondplein minder goed bereikbaar is per openbaar vervoer. Integendeel. Ongeveer 95% van Amsterdam is te kwalificeren als zeer sterk stedelijk gebied. Daaronder valt ook de wijk Nellestein. Dat dit zo is, volgt uit het autogebruik en autobezit in Amsterdam. Dat is namelijk heel laag. Landelijk gezien valt het stedelijk milieu van héél Amsterdam onder een centrumgebied. Dat volgt ook uit de inrichting van de stad. Het openbaar vervoer is dus ook in de wijk Nellestein als goed te kwalificeren.

Verder is het zo dat de kerk, anders dan de StAB, eisers en Stiphout stellen, geen regionale functie heeft. De REPLIB kerk heeft verschillende vestigingen in het land (Den Haag, Rotterdam en Zaandam). Daardoor hoeven de kerkbezoekers niet per se naar Amsterdam komen. Ongeveer 95% van de kerkbezoekers komt uit Amsterdam. Daarvan is ongeveer 80% afkomstig uit Amsterdam Zuidoost. Dit is door vergunninghouder onderzocht en neergelegd in een rapport van 13 maart 2021. Dit rapport maakt onderdeel van het procesdossier. Ten slotte merkt verweerder nog op dat, anders dan Stiphout kennelijk veronderstelt, het dragen van traditionele kleding door de kerkbezoekers niet maakt dat zij niet met het openbaar vervoer kunnen reizen. Zoals in het genoemde rapport van 13 maart 2021 is te lezen, komt een substantieel deel van de kerkbezoekers met het openbaar vervoer. Overigens is het verweerder niet duidelijk hoe Stiphout bij dit idee komt.

Gezien het voorgaande is verweerder van mening dat hij mocht uitgaan bij het bepalen van de parkeerbehoefte van de kerk van 0,1 parkeerplaats per zitplaats. Overigens wordt bij alle functies in de gemeente Amsterdam uitgegaan van de onderkant van de bandbreedte. Het hanteren van 0,1 parkeerplaats per zitplaats is dus conform de werkwijze binnen de gemeente.

Ten aanzien van het aantal zitplaatsen geldt het volgende. De kencijfers van het CROW zien op het aantal zitplaatsen in de kerk. Dat betekent niet, dat er niet meer mensen in de kerk passen. De kencijfers van het CROW zeggen namelijk niets over de verhouding tussen het vloeroppervlak van de kerk en het aantal stoelen. De kencijfers spreken enkel over parkeerplaatsen versus zitplaatsen. Het aantal zitplaatsen in de kerk is dus leidend bij het bepalen van het aantal parkeerplaatsen. Zo lang het gebouw enkel de functie kerk heeft, is dat ook het enige waaraan getoetst kan worden. Als andere ruimtes in de kerk een andere functie hebben, dan moet voor die functies de parkeerbehoefte worden bepaald aan de hand van de daarvoor geldende kencijfers. Dat is hier niet aan de orde. De ruimtes in de kerk naast de grote zaal horen immers bij de kerk. Daarbij is ook van belang dat in de kencijfers rekening is gehouden met mensen die niet in de grote zaal zitten, maar, bijvoorbeeld, beneden zitten en aan bijbelstudie doen. Als daarmee geen rekening gehouden zijn, dan zou het CROW op basis van het vloeroppervlak van de kerk de kencijfers hebben vastgesteld. En dat is niet gedaan. Concreet betekent het voorgaande dat in dit geval het aantal ingetekende zitplaatsen op de tekeningen behorend bij de aanvraag omgevingsvergunning leidend is. Dat zijn er 252. De parkeerbehoefte van de kerk is op basis van de kencijfers van het CRO dus 25 parkeerplaatsen.

Deze parkeerbehoefte moet echter worden gecorrigeerd omdat een groot deel van het bouwplan qua gebruik past binnen het bestemmingsplan 'Gaasperdam'. Het gaat concreet om 78%. Voor 22% past het bouwplan niet binnen het geldende bestemmingsplan. 22% van 25 parkeerplaatsen is 5,5 parkeerplaats. Naar boven afgerond komt dat neer op een parkeerbehoefte van 6 parkeerplaatsen in totaal. De vraag die zich vervolgens aandient, is of de benodigde 6 parkeerplaatsen beschikbaar zijn in de openbare ruimte. Verweerder meent van wel.

Onderzoeken uit 2017 en 2019
Door verweerder is voorafgaand aan de vergunningverlening advies gevraagd aan de afdeling Verkeer & Openbare Ruimte (V&OR). Op 31 juli 2017 heeft V&OR positief geadviseerd en is tot de conclusie gekomen dat de destijds berekende parkeervraag van auto's (22 parkeerplaatsen) kan

worden opgevangen in de openbare ruimte. Daarbij is als aandachtspunt meegegeven dat er een parkeerduurbeperking geldt van 2,5 uur in de blauwe zone. Het advies van V&OR is gebaseerd op een parkeerdrukmeting die destijds is uitgevoerd. Dit is echter niet terug te zien in het advies. Het betreft dus geen theoretische berekening, maar een advies gebaseerd op feitelijke gegevens van destijds. Het is op dit moment echter niet meer na te gaan op welke momenten de parkeerdrukmeting heeft plaatsgevonden en of dat representatieve momenten zijn geweest.

Nadien heeft opnieuw afstemming plaatsgevonden met V&OR. Dat dit zo is, is terug te zien in de e-mail van 6 mei 2019 van de heer Egbert Kolvoort van V&OR. Deze e-mail heeft niet ten grondslag gelegen aan de verleende omgevingsvergunning en maakt geen onderdeel uit van het procesdossier. Desalniettemin is deze e-mail in de bezwaarprocedure par abuis overgelegd. De inhoud van deze e-mail is dus bekend bij partijen. Uit de e-mail volgt dat V&OR nog niet tot een voldragen conclusie en advies was gekomen en dat er nog een en ander uitgezocht moest worden. V&OR adviseerde onder meer om de parkeersituatie in beeld te brengen. Er is wél een meting gedaan op zondagochtend en maandagochtend. Uit die metingen blijkt dat op zondagochtend nog 19 parkeerplaatsen beschikbaar waren en op maandagochtend nog 18 parkeerplaatsen. Dit is overigens zonder het parkeerterrein achter de parkeergarage mee te rekenen. Daar bevinden zich ook nog ten minste 10 parkeerplaatsen. Vervolgens is op 20 mei 2019 de gevraagde omgevingsvergunning verleend.

Parkeerdrukmeting mei 2021
Naar aanleiding van de onderhavige beroepsprocedure en de opmerkingen van de StAB, eisers en Stiphout heeft verweerder Trajan gevraagd om een parkeerdrukmeting uit te voeren. Dat is eind mei 2021 gebeurd en op 8 juni 2021 is daarvan een rapport uitgebracht. Dat rapport is bijgevoegd als **bijlage 2**. Trajan heeft in kaart gebracht waar de parkeerplaatsen zich bevinden in de omgeving van het Leksmondplein 5 en om hoe veel plaatsen het gaat. Daarbij is een sectie indeling gemaakt. Deze sectie indeling is te vinden in bijlage III bij het rapport van Trajan. In de sectie indeling heeft de parkeergarage Leksmondhof nummer 6667 gekregen. De parkeerplaatsen in de openbare ruimte direct grenzend aan deze parkeergarage hebben de nummers 2681 tot en met 2686 gekregen. Het parkeerterrein achter parkeergarage Leksmondhof is **niet** meegerekend. Het gaat in totaal om 82 parkeerplaatsen.
De parkeergarage Leusdenhof heeft nummer 6668 gekregen. De parkeerplaatsen in de openbare ruimte in de directe omgeving van deze parkeergarage hebben de nummers 2687 en 2688 gekregen. Het gaat in totaal om 66 parkeerplaatsen. Verweerder neemt beide parkeergarages mee in de beoordeling nu ook de StAB heeft geconcludeerd dat een loopafstand van 100 tot 600 meter van de kerk tot aan de parkeerplaats realistisch is. De afstand tussen het Leksmondplein 5 en parkeergarage Leusdenhof is 200 meter en valt dus binnen de marges die de StAB hanteert.

Trajan heeft op drie momenten gemeten hoe veel parkeerplaatsen er beschikbaar waren. Het gaat om dinsdag 26 mei 2021 tussen 00:00 uur en 02:00 uur, om zondag 30 mei 2021 tussen 10:00 uur en 12:00 uur en om zondag 30 mei 2021 tussen 14:00 uur en 16:00 uur. De voor de kerk maatgevende momenten zijn de zondagochtend en zondagmiddag. Op zondagochtend waren er in en rond de parkeergarages Leksmondhof en Leusdenhof 28 parkeerplaatsen beschikbaar. Dat dit zo is, volgt uit de tabel die als bijlage II bij het rapport van Trajan is gevoegd. Op zondagmiddag waren er op diezelfde plekken 19 parkeerplaatsen beschikbaar. Dat volgt eveneens uit bijlage II bij

het rapport van Trajan. Daarbij wordt opgemerkt dat als al die parkeerplaatsen bezet zouden zijn, de parkeerdruk 100% is. Er is geen gemeentelijk beleidsstuk dat zegt dat de parkeerdruk niet hoger mag zijn dan 90% (zoals de StAB ook al concludeert), maar in zijn algemeenheid geldt wel dat dit een wenselijk en verkeersveilig streven is.

Als uitgegaan zou worden van een maximale parkeerdruk van 90%, zou dat betekenen dat van de 148 parkeerplaatsen in totaal (82 + 66) 15 parkeerplaatsen leeg zouden moeten blijven. Tijdens het meetmoment op zondagochtend waren er 28 parkeerplaatsen vrij en tijdens het meetmoment op zondagmiddag waren er 19 parkeerplaatsen vrij. Dat betekent, dat op zondagochtend nog 13 parkeerplaatsen beschikbaar zijn en op zondagmiddag nog 4 parkeerplaatsen beschikbaar zijn. De vraag die zich aandient, is of dat genoeg is om in de parkeerbehoefte van de kerk te voorzien. Het antwoord is, dat dit ten dele het geval is. Op zondagochtend kan de parkeerbehoefte van de kerk zonder meer worden opgevangen in de openbare ruimte. Er zijn immers 13 parkeerplaatsen beschikbaar en er zijn er 6 nodig. Op zondagmiddag kan dat ten dele, namelijk voor 4 van de 6 benodigde parkeerplaatsen. Ondanks dat er op zondagmiddag 2 parkeerplaatsen te weinig zijn (waarbij is gerekend met een niet vereiste parkeerdruk van 90%!) is verweerder van mening dat het bouwplan passend is binnen een goede ruimtelijke ordening. Er spelen immers meer factoren een rol bij die afweging dan enkel het tellen van parkeerplaatsen. Voordat ik namens verweerder op die factoren inga, merk ik nog het volgende op ten aanzien van een (door de StAB voorgesteld) kentekenonderzoek en de gemeentelijke parkeerdrukmeting in stadsdeel Zuidoost uit 2020.

Kentekenonderzoek
Verweerder heeft ervoor gekozen om geen kentekenonderzoek te doen. Een dergelijk onderzoek geeft inzicht in de verkeersgeneratie van de kerk. Wie komt waar vandaan? Naar de mening van verweerder is dergelijke informatie in dit kader niet relevant. De bestaande parkeerplaatsen zijn namelijk openbaar en dus voor eenieder toegankelijk. Kort gezegd doet het er dus niet toe wie op die parkeerplaatsen zijn auto zet. De parkeerplaatsen zijn namelijk niet aangelegd voor een specifieke doelgroep. De parkeerplaatsen zijn aangelegd om aan de minimale parkeerbehoefte te voldoen. Iedereen mag er parkeren. De gemeente probeert de parkeerbehoefte wel te reguleren door met parkeertarieven te werken op bepaalde plaatsen. Door die tarieven op een bepaald niveau te leggen, komt er minder autoverkeer in een bepaald gebied. Het hanteren van (hoge) parkeertarieven is aan van de weinige instrumenten die de gemeente heeft om te sturen op de vraag naar parkeerplaatsen in de openbare ruimte. De prijs van het openbaar vervoer en de prijs van commerciële parkeergarages kunnen ook een sturende werking hebben op de parkeervraag in een bepaald gebied.

De parkeerdrukmeting in stadsdeel Zuidoost uit 2020 is in het kader van de onderhavige procedure niet relevant nu deze meting niet representatief is. Deze meting ziet namelijk enkel op openbare parkeerplekken. Semiopenbare parkeerplekken zoals de parkeergarages in Nellestein zijn daar niet in meegenomen.

Stiphout merkt nog op dat voor de openbare parkeerplaatsen op straat een blauwe zone geldt waar maximaal 2,5 uur geparkeerd mag worden. De kerkdiensten duren langer dan 2,5 uur zodat deze plaatsen volgens Stiphout niet kunnen worden meegerekend. Verweerder deelt dit standpunt niet en licht dat als volgt toe. De parkeerplaatsen op straat zijn inderdaad 'blauwe zone

plaatsen'. Dat betekent, dat het openbare parkeerplaatsen op straat zijn waar je 2,5 uur gratis mag parkeren. Daarna word je geacht weg te gaan. Als je dat niet doet, riskeer je een boete. Je kan op dergelijke plaatsen dus wel langer dan 2,5 uur parkeren, maar dan loop je het risico dat je een boete krijgt. Dat betekent, dat kerkbezoekers gewoon mogen parkeren op deze plaatsen. Als blijkt dat de kerkdienst langer duurt dan 2,5 uur, dan komt dat voor rekening en risico van de gebruiker van zo'n parkeerplaats. Verweerder kan niet sturen op de duur van een kerkdienst, maar enkel op het gebruik van de openbare parkeerplaatsen. Dat is gedaan door middel van het instellen van een blauwe zone. Hoe die vervolgens feitelijk wordt gebruikt, is aan degenen die daar parkeren. Zij lopen het risico om beboet te worden als ze ervoor kiezen om er langer dan 2,5 uur te parkeren.

Alternatieven voor parkeren in de openbare ruimte
In het voorgaande is aangegeven dat verweerder van mening is dat het bouwplan ook op het onderdeel parkeren passend is binnen een goede ruimtelijke ordening. Dit, ondanks dat er op zondagmiddag wellicht een heel klein tekort aan vrije parkeerplaatsen is. Dat komt omdat vergunninghouder zelf maatregelen heeft getroffen om de parkeerbehoefte van de kerk zo minimaal mogelijk te houden. In de eerste plaats heeft vergunninghouder een overeenkomst gesloten met Planetarium Meeting Center Amsterdam over het gebruik van 30 parkeerplaatsen op zondag tussen 11:00 uur en 15:00 uur. De verwachting is dat 30 parkeerplaatsen ruimschoots voldoende is om de parkeervraag op te vangen. In de tweede plaats is het zo dat vergunninghouder met een verkeersregelaar werkt om op zondag de parkeerplaatsen te beheren. De verkeersregelaar verwijst kerkbezoekers naar de vrije parkeerplaatsen bij en tegenover het Hotel Campanile. Ten derde is het zo dat de bezoekers van de kerk per bus vanaf de vrije parkeerplaatsen naar de kerk worden vervoerd. Ten slotte geldt dat, als gezegd, het overgrote deel van de kerkbezoekers per openbaar vervoer, fiets, taxi's of ouderenvervoer naar de kerk komt. En dus niet met de auto. De verwachting is dus dat de vraag naar parkeerplaatsen klein zal zijn. Daarbij wordt ten slotte nog opgemerkt dat het om 1 dag per week gaat. De kerkdiensten zijn immers enkel op zondag. Dit alles overziend maakt dat verweerder van mening is dat de bouw en het gebruik van een kerk op het Leksmondplein 5 passend is binnen een goede ruimtelijk ordening. Een tekort aan parkeerplaatsen doet zich enkel op zondagmiddag voor, is zeer gering (2 plaatsen), de kerkgangers worden verwezen naar hotel Campanile voor het parkeren en verder per bus vervoerd. En dit alles op slechts één dag per week. Naar de mening van verweerder rechtvaardigt dit alles niet een weigering van de gevraagde omgevingsvergunning.

Bestaand parkeertekort en saldering
Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) moet bij de beoordeling of een project in voldoende parkeergelegenheid voorziet om in de parkeerbehoefte ervan te kunnen voorzien, alleen rekening worden gehouden met de toename van de parkeerbehoefte als gevolg van het realiseren van het project. Een eventueel bestaand tekort kan als regel buiten beschouwing worden gelaten. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 27 januari 2016 van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2016:113) en de uitspraak van 2 januari 2019 van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2019:9). Deze rechtspraak geldt ook in een geval als het onderhavige waarin aan het bouwplan alleen met toepassing van artikel 2.12 van de Wabo medewerking kan worden verleend. Naar de mening van verweerder is in de onderhavige zaak, anders dan eisers te lijken suggereren, op dit moment geen sprake van een tekort aan parkeerplaatsen. Noch normatief noch feitelijk. Dat volgt onder meer uit de CROW kencijfers die gelden voor een

buurtsupermarkt (0,4 parkeerplaats per 100 m2 bvo in het zeer sterk stedelijke gebied van Amsterdam) en de parkeerdrukmeting die namens verweerder in mei 2021 is uitgevoerd. Een bestaand parkeertekort is dus niet aan de orde.

Het voorgaande betekent ook dat mag worden gesaldeerd met de parkeerbehoefte van het te slopen pand en de te verdwijnen functie. In het te slopen pand heeft als laatste functie een buurtsupermarkt gezeten. Dat het pand al geruime tijd leeg staat, is niet relevant bij de berekening van de toename van de parkeerbehoefte van het te realiseren bouwplan ten opzichte van de al bestaande parkeerbehoefte vanwege het bestaande pand. Zie in dit verband de uitspraken van de Afdeling van 9 juli 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2566), 13 december 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3449), 7 februari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:378) en 15 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1574). De Afdeling plaatst daarbij wel de kanttekening dat er geen onduidelijkheid mag bestaan over de parkeerbehoefte van het bestaande pand en dat deze behoefte in zekere mate objectief moet kunnen worden vastgesteld.

Als gezegd is de laatste functie in het te slopen pand een buurtsupermarkt geweest. Een dergelijke supermarkt kent een parkeerbehoefte van 0,4 parkeerplaats per 100 m2 bvo. In dit concrete geval komt dat neer op circa 1 à 2 parkeerplaatsen. Deze parkeerplaatsen mogen in principe worden afgetrokken (gesaldeerd) van de parkeerbehoefte van de kerk. De rekensom die dan moet worden gemaakt is 25 - 1 parkeerplaatsen is 24 parkeerplaatsen. Vervolgens moet de 78% versus 22% correctie worden toegepast nu het bouwplan qua gebruik slechts voor 22% in strijd is met het bestemmingsplan. Als we 22% nemen van 24 parkeerplaatsen houden we 5,3 parkeerplaatsen over hetgeen afgerond op 5 parkeerplaatsen neerkomt. Het verschil met de eerder berekende parkeerbehoefte van 6 parkeerplaatsen is minimaal en maakt voor de beoordeling van het bouwplan voor verweerder niet zo veel uit. Of het nu om en parkeerbehoefte van 5 of 6 parkeerplaatsen gaat, verweerder meent dat alles overziend ook met een tekort van 1 à 2 parkeerplaatsen op zondagmiddag het bouwplan ruimtelijk aanvaardbaar is en de omgevingsvergunning verleend mocht worden.

Met vriendelijke groet,
Namens het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

5.1,2,e