

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:2068

Datum uitspraak

7 mei 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 25 april 2024 heeft de raad van de gemeente Harderwijk het bestemmingsplan "Stadsweiden - Randmeer" vastgesteld. Het bestemmingsplan maakt het mogelijk het woonzorgcentrum Randmeer en de appartementsgebouwen daaromheen in Harderwijk te herontwikkelen. Beoogd is de sloop van het hoofdgebouw Randmeer en het appartementsgebouw aan de oostzijde van het plangebied, met samen 101 wooneenheden. De te slopen gebouwen worden vervangen door twee appartementsgebouwen met in totaal 156 wooneenheden. Verder wordt het appartementsgebouw aan de zuidwestzijde van het plangebied met 40 wooneenheden gerenoveerd. [appellante] is eigenaar van een appartement in een gebouw naast het plangebied. Zij vreest met name dat het plan zal leiden tot forse parkeeroverlast bij onder meer haar appartement. Zij wijst er daarbij op dat niet is gegarandeerd dat de nieuwe appartementen zullen worden bewoond door de doelgroep die de raad en de ontwikkelaar, Stichting Habion, voor ogen hebben.

Volledige tekst

202403616/1/R4.

Datum uitspraak: 7 mei 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellante], wonend in Harderwijk,
appellante,

en

de raad van de gemeente Harderwijk,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 april 2024 heeft de raad het bestemmingsplan "Stadsweiden - Randmeer" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 29 januari 2025, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], en de raad, vertegenwoordigd door C. van den Bedem, W. van Blijderveen en T. Nagtegaal, zijn verschenen. Verder is op de zitting Stichting Habion, vertegenwoordigd door mr. R.D. van Oevelen en mr. L. de Jeu, advocaten in Rotterdam, [gemachtigde B], [gemachtigde C] en [gemachtigde D], als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 26 september 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en de Crisis- en herstelwet, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het bestemmingsplan maakt het mogelijk het woonzorgcentrum Randmeer en de appartementengebouwen daaromheen in Harderwijk te herontwikkelen. Beoogd is de sloop van het hoofdgebouw Randmeer en het appartementengebouw aan de oostzijde van het plangebied, met samen 101 wooneenheden. De te slopen gebouwen worden vervangen door twee appartementengebouwen met in totaal 156 wooneenheden. Verder wordt het appartementengebouw aan de zuidwestzijde van het plangebied met 40 wooneenheden gerenoveerd.

[appellante] is eigenaar van een appartement in een gebouw naast het plangebied. Zij vreest met name dat het plan zal leiden tot forse parkeeroverlast bij onder meer haar appartement. Zij wijst er daarbij op dat niet is gegarandeerd dat de nieuwe appartementen zullen worden bewoond door de doelgroep die de raad en de ontwikkelaar, Stichting Habion, voor ogen hebben.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en

regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Garandeert het bestemmingsplan de beoogde bewoning? Is de parkeerbehoefte juist berekend?

4. [appellante] wijst erop dat de raad heeft beoogd binnen het plangebied wonen en zorg te combineren. Maar het bestemmingsplan staat er volgens haar niet aan in de weg dat ook reguliere, zelfstandige bewoning plaatsvindt. Dat leidt ertoe dat de raad niet tot een juiste berekening van de parkeerbehoefte is gekomen. [appellante] stelt dat de parkeerbehoefte groter is dan is aangenomen door de raad. Zij verwijst daarbij naar het rapport 'Second opinion verkeer en parkeren bestemmingplan Stadsweiden - Randmeer, Harderwijk' van Hiemstraat Advies van 27 december 2024, dat een contra-expertise bevat over parkeren. Daarin staat dat het plan in 60 zorgwoningen voorziet, waarvoor een parkeernorm van 0,5 gerekend mag worden, en dat de overige wooneenheden als reguliere woningen, zonder zorgcomponent, kunnen worden gebruikt. Daarvoor geldt een hogere parkeernorm dan waar de raad van is uitgegaan. Het rapport gaat, onder verwijzing naar paragraaf 5.7.2 van de plantoelichting, uit van de volgende bouwopgave: 48 nieuwe en 40 te renoveren sociale huurappartementen van 50 - 70 m² waarvoor een norm geldt van 1,2 en 48 nieuwe vrije sector huurappartementen groter dan 70 m². Daarvoor geldt een norm van 1,8. Wordt, evenals de raad dat heeft gedaan bij de vaststelling van het bestemmingsplan, rekening gehouden met aanwezigheidspercentages en 34 parkeerplaatsen die gehandhaafd worden binnen het plangebied, dan komt Hiemstraat Advies uit op een parkeerbehoefte van 223 parkeerplaatsen op een werkdagavond. Het rapport stelt vast dat dit 54 parkeerplaatsen meer zijn dan waarvan de raad in de plantoelichting is uitgegaan. Ook vreest zij voor verkeersoverlast. De conclusie moet volgens [appellante] zijn dat de raad het bestemmingsplan niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft vastgesteld.

4.1. Aan de gronden in het plangebied is de bestemming "Wonen" toegekend, met onder meer de aanduidingen "bouwvlak" en "maximum aantal wooneenheden". Deze laatste aanduiding is toegekend aan drie plandelen, met als maximale aantallen 78, 78 en 40.

Ingevolge artikel 3.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor woningen, waarbij minimaal 60 zorgwoningen gerealiseerd dienen te worden. Ingevolge artikel 1.39 wordt onder 'zorgwoning' verstaan een gebouw of zelfstandig gedeelte van een gebouw dat bedoeld is voor de huisvesting van personen met een zorgindicatie voor intensieve zorg van 24 uur per dag.

4.2. In de toelichting op het bestemmingsplan, zoals nader toegelicht op de zitting, staat dat wonen de hoofdfunctie is binnen het plangebied. Beoogd zijn levensbestendige woningen voor ouderen. Het kan zijn dat ouderen, als zij in één van de appartementen komen wonen, geen 24 uurs-zorg nodig hebben, maar later wel. Is dat het geval, dan geldt die woning vanaf dat moment als zorgwoning. Op grond van ervaringscijfers van Stichting Habion, die gespecialiseerd is in ouderenhuisvesting, is het aantal zorgwoningen vastgesteld op 60, maar dat is een indicatief cijfer. Het kan zijn dat op een gegeven moment veel minder of juist veel meer bewoners zorg nodig hebben. Daarvoor is verder niet van belang in welk type woning men woont. De raad noemt dit 'gespikkeld wonen', wat inhoudt dat de zorgwoningen zich

verspreid over de gebouwen kunnen bevinden. Zo heeft de raad flexibiliteit in het bestemmingsplan willen regelen.

Op de zitting is verder toegelicht dat onderscheid moet worden gemaakt tussen zorgwoningen en aanleunwoningen. Met dit laatste wordt bedoeld een combinatie van wonen en zorg waarbij een oudere in zijn woning bijvoorbeeld thuiszorg afneemt. Het aandeel aan aanleunwoningen op het totale aantal huurwoningen is flexibel. De raad heeft dus onderscheid willen maken tussen reguliere woningen, aanleunwoningen en zorgwoningen.

De raad en Stichting Habion hebben er hierbij op gewezen dat het niet mogelijk is om in het bestemmingsplan vast te leggen dat de appartementen alleen voor de doelgroep ouderen toegankelijk zijn. Dat is wel vastgelegd in een anterieure overeenkomst tussen de gemeente en Stichting Habion.

4.3. In paragraaf 5.7.2 van de plantoelichting staat dat de raad het plan wat betreft parkeren heeft getoetst aan de Parkeernormennota Harderwijk van 23 mei 2013. Daarbij zijn op grond van deze nota de kengetallen voor de parkeernormering vanuit de CROW-publicatie 381 'Toekomstbestendig parkeren' als uitgangspunt genomen.

Met toepassing van deze normering komt de raad tot een totale parkeerbehoefte van (afgerond) 162 (exclusief de 34 parkeerplaatsen die gehandhaafd worden). Daarbij gaat de raad ervan uit dat er 60 zorgwoningen, 91 aanleunwoningen en 49 sociale huurwoningen worden gerealiseerd dan wel gerenoveerd. Overigens zijn dit in totaal 200 wooneenheden, wat meer is dan de 196 die men feitelijk beoogt te realiseren dan wel renoveren. Maar dat uitgangspunt is niet ten nadele van [appellante]. Voor de zorgwoningen geldt een parkeernorm van 0,5 en voor de sociale huurwoningen een parkeernorm van 1,2. Voor de parkeernorm van 0,8 voor de aanleunwoningen gaat de raad uit van het CROW-kencijfer voor de woningcategorie 'aanleunwoning/serviceflat'. Wordt rekening gehouden met de aanwezigheidspercentages uit de kencijfers van de CROW en met de 34 parkeerplaatsen die binnen het plangebied worden gehandhaafd, dan leidt dit volgens de raad op de maatgevende werkdagavond tot een parkeerbehoefte van 169.

4.4. De Afdeling stelt vast dat in het bestemmingsplan geen onderscheid is gemaakt tussen reguliere woningen en aanleunwoningen, maar dat alleen is geregeld dat minimaal 60 van de 196 woningen als zorgwoning moeten worden gerealiseerd. De Afdeling heeft begrip voor de wens om het plan flexibel in te richten, gegeven het feit dat de zorgvraag niet precies te voorspellen is. De Afdeling kan er echter niet aan voorbijgaan dat alle gronden binnen het plangebied zijn bestemd voor "Wonen". De wooneenheden binnen het plangebied kunnen met die bestemming bewoond worden door personen die geen zorg nodig hebben. Het plan kent alleen in artikel 3.1, aanhef en onder a, van de planregels een beperking voor de 60 zorgwoningen, waarmee naar het oordeel van de Afdeling voldoende aannemelijk is dat deze ook als zodanig zullen worden gebruikt. Tussen partijen is dit ook niet in geschil. Daarnaast is weliswaar beoogd aanleunwoningen mogelijk te maken, maar die zijn niet als zodanig in het plan opgenomen. Het plan biedt daarmee geen zekerheid dat de aanleunwoningen alleen mogen worden gebruikt door personen die zorg in enigerlei vorm nodig hebben. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3210](#), onder 3.2.

Dat betekent dat 136 wooneenheden op grond van de planregels kunnen worden bewoond door huishoudens die geen zorgbehoefte hebben. Voor die wooneenheden geldt, uitgaande van een maximale planologische invulling, dat sprake is van reguliere, zelfstandige woningen. Voor het onderzoek naar de ruimtelijke gevolgen van het plan had, gegeven de planregels,

daarvan dus moeten worden uitgegaan. Het gaat daarbij onder meer om de vraag of het plan leidt tot onaanvaardbare parkeer- en verkeershinder. Door bij de parkeerberekening uit te gaan van aanleunwoningen, waarbij een lager parkeerkencijfer wordt gehanteerd dan bij reguliere, zelfstandige woningen, is de parkeerbehoefte te laag berekend zodat niet is komen vast te staan dat met het plan in voldoende parkeergelegenheid kan worden voorzien. De raad heeft het bestemmingsplan daarom niet vastgesteld met de vereiste zorgvuldigheid. Het betoog slaagt.

Windhinder

5. [appellante] voert verder aan dat het plan kan leiden tot windhinder.

De raad heeft erop gewezen dat er geen rechtstreeks werkende concrete wettelijke normen zijn voor windhinder die hij in acht moet nemen bij de vaststelling van een plan. Uit de algemene norm van een goede ruimtelijke ordening (artikel 3.1 van de Wro) volgt echter wel dat de raad bij het vaststellen van een plan dat gevolgen kan hebben voor het windklimaat in de omgeving, windhinder dient te beschouwen. De raad heeft toegelicht dat hij voor de aanvaardbaarheid van de windsituatie heeft aangesloten bij de systematiek van NEN 8100. Op basis daarvan is vastgesteld dat een windonderzoek niet verplicht is, omdat het bestemmingsplan niet voorziet in gebouwen met een hoogte van 30 m of meer. Verder heeft de raad erop gewezen dat het groen wind zal absorberen en dat bij de uiteindelijke inrichting van het terrein rekening wordt gehouden met de wind door de plekken waar de meeste wind optreedt niet in te richten als routes en/of verblijfsplekken. Voor onaanvaardbare windhinder hoeft dan ook niet te worden gevreesd, zo stelt de raad.

De Afdeling kan de raad daarin volgen. De raad heeft zijn standpunt deugdelijk gemotiveerd. Daarbij merkt de Afdeling op dat aan een windklimaatonderzoek van Adviesbureau Peutz uit 2020 niet de betekenis kan worden gehecht die [appellante] daaraan hecht. Dat betreft het concept van een onderzoeksrapport, opgesteld naar aanleiding van een eerdere opzet van het plan, met onder meer een gebouw met een hoogte van 36 m.

Het betoog slaagt niet.

Bestuurlijke lus

6. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

6.1. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om het hiervoor onder 4.4 geconstateerde gebrek in het besluit van 25 april 2024 binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van deze uitspraak te herstellen. Het gaat om de gestelde parkeer- en verkeershinder. Herstel kan als volgt.

De raad moet de parkeerbehoefte inzichtelijk maken met toepassing van de Parkeernormennota 2013 en op basis van 60 zorgwoningen en 136 reguliere woningen.

Vervolgens is de vraag of het bestemmingsplan uitvoerbaar is, gegeven die parkeerbehoefte. De Afdeling wijst in dit verband op artikel 7.1 van de planregels dat - kort gezegd - regelt dat een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen slechts wordt verleend als voldoende parkeergelegenheid aanwezig is of wordt gerealiseerd binnen het plangebied van het bestemmingsplan. De raad heeft op de zitting gesteld dat de parkeerbehoefte hoe dan ook kan worden gerealiseerd, al dan niet ondergronds binnen het plangebied, en dat het bestemmingsplan hoe dan ook uitvoerbaar is. De raad dient dat aannemelijk te maken, bijvoorbeeld aan de hand van een situatietekening. Daarbij dient ook rekening te worden

gehouden met de groene inrichting van het plangebied; in de plantoelichting staat dat een parkachtige omgeving is beoogd. Als de parkeerbehoefte niet kan worden gerealiseerd binnen het plangebied, dient de raad aannemelijk te maken dat de resterende parkeerplaatsen buiten het plangebied kunnen worden gerealiseerd. Vervolgens zal de raad ook moeten ingaan op de gestelde verkeersoverlast.

In plaats hiervan kan de raad er ook voor kiezen een gewijzigd of nieuw besluit te nemen. In dat geval kan de raad ter bevestiging van het al gedane parkeeronderzoek in de planregels bepalen welke woningtypen in het plangebied mogelijk zijn.

6.2. De raad moet de Afdeling en de andere partijen de uitkomst meedelen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

Proceskosten

7. In de einduitspraak wordt beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Harderwijk op om:

- binnen 20 weken na verzending van deze tussenuitspraak, met inachtneming van wat daarin is overwogen, het onder 4.4 omschreven gebrek in het besluit van 25 april 2024 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Stadsweiden - Randmeer" te herstellen;
- de Afdeling en partijen de uitkomst mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Breda, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van L.M. Jacquemijns, griffier.

w.g. Van Breda

lid van de enkelvoudige kamer

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 7 mei 2025