

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:1444
Datum uitspraak	12 april 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 19 januari 2021 heeft de raad van de gemeente Zuidplas het bestemmingsplan "De Twee Gebroeders" vastgesteld. Het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning maken de herontwikkeling van een voormalig kantoorgebouw mogelijk door middel van sloop en nieuwbouw. Voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan en het verlenen van de omgevingsvergunning heeft het bestaande kantoorgebouw vele jaren leeg gestaan. De herontwikkeling is gericht op het realiseren van een gebouw met vier bouwlagen met daarin een gezondheidscentrum, op de begane grond en op de eerste verdieping, en maximaal 42 huurappartementen op de verdiepingen. In het gezondheidscentrum mogen maximaal 16 behandelkamers worden gerealiseerd. Als er ook een apotheek in het gebouw wordt gevestigd, dan mogen er maximaal 14 behandelkamers worden gerealiseerd.

Volledige tekst

202102367/1/R3.

Datum uitspraak: 12 april 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend te Nieuwerkerk aan den IJssel, gemeente Zuidplas (hierna in enkelvoud: [appellant sub 1]),
2. PLUS Vastgoed B.V., gevestigd te Utrecht, en anderen (hierna in enkelvoud: PLUS),
3. [appellant sub 3], wonend te Nieuwerkerk aan den IJssel, gemeente Zuidplas,
4. [appellant sub 4], wonend te Nieuwerkerk aan den IJssel, gemeente Zuidplas,
5. [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], beiden wonend te Nieuwerkerk aan den IJssel, gemeente Zuidplas (hierna in enkelvoud: [appellant sub 5]),

6. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], beiden wonend te Nieuwerkerk aan den IJssel, gemeente Zuidplas (hierna in enkelvoud: [appellant sub 6]),
7. [appellant sub 7], wonend te Nieuwerkerk aan den IJssel, gemeente Zuidplas, en anderen (hierna in enkelvoud: [appellant sub 7]),
8. [appellant sub 8], wonend te Nieuwerkerk aan den IJssel, gemeente Zuidplas,
9. [appellant sub 9A] en [appellant sub 9B], beiden wonend te Nieuwerkerk aan den IJssel, gemeente Zuidplas (hierna in enkelvoud: [appellant sub 9]),
10. [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B], beiden wonend te Nieuwerkerk aan den IJssel, gemeente Zuidplas (hierna in enkelvoud: [appellant sub 10]),
11. [appellant sub 11A] en [appellant sub 11B], beiden wonend te Nieuwerkerk aan den IJssel, gemeente Zuidplas (hierna in enkelvoud: [appellant sub 11]),

appellanten,

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 19 januari 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "De Twee Gebroeders" vastgesteld (hierna: het bestemmingsplan).

Bij besluit van 25 februari 2021 heeft het college aan Stebru Ontwikkeling B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een woongebouw met 42 appartementen en een gezondheidscentrum (hierna: de omgevingsvergunning).

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt.

Tegen deze besluiten hebben [appellant sub 1], PLUS, [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10] en [appellant sub 11] beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een gezamenlijk verweerschrift ingediend.

Een aantal partijen heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 10 november 2022, waar verschillende appellanten zijn verschenen en/of zich hebben laten vertegenwoordigen. Ook de raad, het college en Stebru hebben zich laten vertegenwoordigen.

Overwegingen

Inleiding

1. De besluiten van 19 januari 2021 en 25 februari 2021 zijn met toepassing van de gemeentelijke coördinatieregeling uit artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt. Op de bestreden besluiten is de Crisis- en herstelwet van toepassing.

2. Het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning maken de herontwikkeling van een voormalig kantoorgebouw mogelijk door middel van sloop en nieuwbouw. Voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan en het verlenen van de omgevingsvergunning heeft het bestaande kantoorgebouw vele jaren leeg gestaan. De herontwikkeling is gericht op het realiseren van een gebouw met vier bouwlagen met daarin een gezondheidscentrum, op de begane grond en op de eerste verdieping, en maximaal 42 huurappartementen op de verdiepingen. In het gezondheidscentrum mogen maximaal 16 behandelkamers worden gerealiseerd. Als er ook een apotheek in het gebouw wordt gevestigd, dan mogen er maximaal 14 behandelkamers worden gerealiseerd.

Het gebied waarop de besluiten betrekking hebben, ligt aan de J.A. Beijerinkstraat (noordoost), de Dorrestein (de voormalige Lorentzstraat; zuidoost), het Prins Alexanderpad (zuidwest) en het Burgemeester van der Meulenpad (noordwest) in Nieuwerkerk aan den IJssel.

Stebru is de initiatiefnemer van de ontwikkeling.

3. Het bestemmingsplan is vastgesteld door de raad en biedt het planologische kader voor deze ontwikkeling. Aan het merendeel van de gronden in het plangebied is de bestemming "Gemengd" toegekend. Voor alle gronden met die bestemming is ook een bouwvlak op de verbeelding opgenomen. Aan de overige gronden in het plangebied is de bestemming "Verkeer-Verblijfsgebied" toegekend.

De omgevingsvergunning is verleend door het college en heeft betrekking op de volgende activiteiten:

- het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo),
- het afwijken van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Het gaat hierbij om een zogenoemde binnenplanse afwijking van de regels voor het parkeren, als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°, van de Wabo, in samenhang met artikel 6.4 van de regels van het bestemmingsplan.

4. PLUS exploiteert een supermarkt in het winkelcentrum, dat ten zuiden van het plangebied ligt. Zij kan zich niet met het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning verenigen, omdat zij vreest dat de parkeerdruk in de omgeving van haar supermarkt te hoog wordt na het realiseren en het in gebruik nemen van de beoogde bebouwing.

De overige appellanten wonen in de omgeving van het plangebied. Zij vrezen voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat, onder meer door een te hoge parkeerdruk. Volgens appellanten zijn hun belangen niet op een juiste manier afgewogen.

5. De relevante regels van het bestemmingsplan zijn opgenomen in een bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Formeel - coördinatieregeling

6. PLUS betoogt dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan en de verlening van de omgevingsvergunning ten onrechte toepassing is gegeven aan de gemeentelijke coördinatieregeling.

6.1. Artikel 3.30, eerste lid, van de Wro luidt als volgt:

"1. Bij besluit van de gemeenteraad kunnen gevallen of categorieën van gevallen worden

aangewezen waarin de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid het wenselijk maakt dat:

a. de voorbereiding en bekendmaking van nader aan te duiden, op aanvraag of ambtshalve te nemen besluiten worden gecoördineerd, of

b. de voorbereiding en bekendmaking van een bestemmingsplan, een wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, wordt gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van besluiten als bedoeld onder a."

Bij de voorbereiding van de bestreden besluiten is toepassing gegeven aan het bepaalde in artikel 3.30, eerste lid, aanhef en onder b. De raad heeft daartoe besloten op 18 december 2018 (hierna: het coördinatiebesluit).

6.2. De Afdeling begrijpt het betoog zo dat PLUS zich in dit geval verzet tegen het toepassen van de coördinatieregeling, omdat de concrete invulling van het gebouw - en dan met name de invulling van het gezondheidscentrum - nog niet bekend was op het moment van het nemen van het coördinatiebesluit. Volgens PLUS is de regeling dan ook niet toegepast vanuit de wens om de bebouwing met voortvarendheid te kunnen realiseren en in gebruik te kunnen nemen als gezondheidscentrum, maar is hiervoor alleen gekozen om te voorkomen dat belanghebbenden zich langdurig tegen de plannen kunnen verzetten.

6.3. Dat de concrete invulling van het gebouw op het moment van het nemen van het coördinatiebesluit nog niet bekend was, maakt niet dat de raad dit project niet heeft mogen aanwijzen als 'een geval waarin de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid het wenselijk maakt dat besluiten gecoördineerd worden' als bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, aanhef, van de Wro. Die bepaling vereist namelijk niet dat de invulling van een project al in detail bekend is.

Door de aanwijzing voldoet het project aan het wettelijke criterium om de coördinatieregeling toe te passen bij de vaststelling van het bestemmingsplan en de verlening van de omgevingsvergunning.

Voor zover PLUS betoogt dat de processuele mogelijkheden van belanghebbenden worden ingeperkt door de toepassing van de coördinatieregeling, overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar overweging 7.2 van haar uitspraak van 10 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1140](#), het volgende. Het gelijk laten lopen van procedures en de daarmee samenhangende afwijkende rechtsbescherming is een keuze, die voortvloeit uit de wet. Deze keuze maakt niet dat partijen bij de besluitvorming buiten spel worden gezet. De besluiten die met toepassing van de coördinatieregeling worden genomen, kunnen gezamenlijk aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Bovendien voorziet de coördinatieprocedure, gelet op het bepaalde in artikel 3.31, derde lid, aanhef en onder c, van de Wro, voor een ieder in de mogelijkheid om een zienswijze op de ontwerpbesluiten naar voren te brengen.

Wat PLUS heeft aangevoerd, geeft daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot toepassing van de coördinatieregeling in strijd is met een wettelijk voorschrift of een algemeen rechtsbeginsel.

Het betoog slaagt niet.

Hoe beoordeelt de Afdeling het bestemmingsplan?

7. 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.

Uitleg van verschillende planregels (planologische mogelijkheden)

8. Een aantal appellanten betoogt dat onduidelijk is wat het plan mogelijk maakt. [appellant sub 1] en [appellant sub 7] voeren in dat verband aan dat er in de onderzoeken die aan het plan ten grondslag liggen, van wordt uitgegaan dat er maximaal 16 behandelkamers komen in het gezondheidscentrum. Volgens hen is het gelet op het toegestane oppervlak van het gebouw aannemelijk dat dit er zeker 24 zullen worden.

PLUS betoogt dat artikel 3.1 van de planregels rechtsonzeker is, door de plaatsing van het woord "uitsluitend" achter de toegestane functies. Daarnaast is volgens PLUS door de definitie van "gezondheidscentrum" onduidelijk of daaronder ook een apotheek kan worden verstaan.

8.1. De Afdeling is van oordeel dat het bepaalde in artikel 3.1, aanhef en onder b, van de planregels waarborgt dat er niet meer dan 16 behandelkamers mogen komen, ook als het oppervlak van het gebouw meer behandelkamers mogelijk zou maken. In de bepaling is namelijk vastgelegd dat maximaal 16 behandelkamers zijn toegestaan.

De Afdeling ziet verder niet in waarom artikel 3.1, aanhef en onder a, van de planregels, in het bijzonder door het gebruik van de term "uitsluitend" daarin, rechtsonzeker is. Uit die bepaling blijkt duidelijk dat alleen huurwoningen zijn toegestaan, dat deze alleen op de verdiepingen mogen worden gerealiseerd, en dat het maximaal aantal woningen 42 bedraagt.

Over de definitie van gezondheidscentrum overweegt de Afdeling dat in artikel 1.25 gezondheidscentrum is gedefinieerd als "een inrichting voor diverse zorgverlenende instanties en daarmee gelijk te stellen diensten, zoals huisartsen, fysiotherapeuten, verloskundigen, eerstelijnspsychologen, diëtisten, maatschappelijk werkenden en/of andere eerstelijnszorgverleners, jeugdzorg, thuiszorg en daaraan ondergeschikte administratieve doeleinden". Nog daargelaten de vraag of een apotheek onder deze definitie valt, is door het in artikel 3.1, aanhef en onder b en c, van de planregels gemaakte onderscheid tussen gezondheidscentrum en apotheek al duidelijk dat in dit plan onder "gezondheidscentrum" geen apotheek wordt begrepen.

De betogen slagen niet.

Stedenbouwkundige inpassing en toetsing aan gemeentelijk beleid

9. [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10] en [appellant sub 11] betogen dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, omdat dit een te massaal gebouw met een bouwhoogte van 14 meter mogelijk maakt. Zij voeren aan dat de toegestane bouwhoogte en bouwmassa niet passend zijn in de omgeving. Zij stellen dat de versterking hierdoor zal toenemen en dat zowel het dorpse karakter van Nieuwerkerk aan den IJssel als de identiteit van de wijk Dorrestein door de hoogbouw zullen worden aangetast. Daarbij

wijzen zij erop dat voorheen een veel kleiner gebouw, met een maximale bouwhoogte van 10 meter, was toegestaan.

[appellant sub 1], [appellant sub 5] en [appellant sub 7] en [appellant sub 8] voeren verder aan dat de beoogde bebouwing in stedenbouwkundig opzicht niet in de omgeving past. Zij stellen dat de wijk Dorrestein een typische wederopbouwwijk is met een grotendeels intacte stempelverkaveling. Ook stellen zij dat de wijk is gebaseerd op principes van lucht, licht en ruimte. De bebouwing die in het plan mogelijk wordt gemaakt, te weten een vierkant blok in een versteende omgeving, leidt volgens hen tot een aantasting van dit karakter van de wijk. Hiermee is ten onrechte geen rekening gehouden bij de vaststelling van het bestemmingsplan, zo stellen zij.

Een aantal van de hiervoor genoemde appellanten betoogt dat het bestemmingsplan om de bovengenoemde redenen ook in strijd is met de Structuurvisie Zuidplas 2030, die op 27 november 2012 door de raad is vastgesteld (hierna: de structuurvisie). Volgens hen is het bestemmingsplan ook in strijd met de gemeentelijke Woonvisie 2025, die op 29 januari 2019 door de raad is vastgesteld (hierna: de woonvisie). In de structuurvisie is vermeld dat gestapelde bouw van vier tot en met acht bouwlagen alleen op passende locaties is toegestaan. Volgens appellanten kan het plangebied niet worden aangemerkt als een locatie die passend is voor zulke hoogbouw. Verder wijzen zij erop dat in de structuurvisie en de woonvisie de nadruk is gelegd op het belang van groenvoorzieningen en een goede woonkwaliteit. De toenemende versterking van de omgeving en de aantasting van de wederopbouwwijk met een grotendeels intacte stempelverkaveling is daarmee in strijd, zo stellen zij.

9.1. Zoals in de inleiding van deze uitspraak al is vermeld, is aan het merendeel van de gronden in het plangebied de enkelbestemming "Gemengd" toegekend. Voor alle gronden met die bestemming is ook een bouwvlak op de verbeelding opgenomen.

Uit de maatvoeringsaanduidingen op de verbeelding, gezien in samenhang met artikel 3.2.1 van de planregels, volgt dat binnen het bouwvlak een gebouw van maximaal 14 meter hoog mag worden gebouwd. Die maximale bouwhoogte is toegestaan op de gronden die grenzen aan het Prins Alexanderpad (waar de zuidwestelijke gevel van het gebouw is voorzien) en op de gronden die grenzen aan de J.A. Beijerinkstraat (waar de noordoostelijke gevel van het gebouw is voorzien). Voor het deel van het bouwvlak dat daar tussenin ligt, geldt een maximale bouwhoogte van 13 meter. Voor dit middengedeelte van het gebouw geldt dat de randen ervan maximaal 5 meter hoog mogen zijn. Die randen zijn gesitueerd aan het Burgemeester Van der Meulenpad en aan de Lorentzstraat.

Het bestemmingsplan maakt hiermee een gebouw met vier bouwlagen mogelijk, dat bestaat uit een zogenoemde plint (dat is de bouwlaag op de begane grond) met daarop drie verdiepingen.

9.2. De raad stelt dat het realiseren van de beoogde bebouwing van groot belang is, omdat de woningbouw en het gezondheidscentrum voorzien in een behoefte. Hiermee wordt volgens de raad ook bijgedragen aan het in stand houden van het voorzieningenniveau in Nieuwerkerk aan den IJssel, zoals dat wordt voorgestaan in de structuurvisie en de woonvisie. Verder heeft de raad van belang geacht dat het voormalige kantoorgebouw, dat nu nog aanwezig is binnen het plangebied, op het moment van de planvaststelling al lange tijd geen functie meer had vervuld en dat eerdere plannen voor een zinvolle invulling van de locatie op niets zijn uitgelopen.

De maximale bouwhoogte van 14 meter, waarmee het mogelijk is om een gebouw met vier

bouwlagen te realiseren, en de toegestane bouwmassa acht de raad passend op deze locatie. Daartoe heeft de raad overwogen dat in de omgeving van het plangebied al andere hoogbouw voorkomt, zoals het bestaande winkelcentrum Dorrestein waarin PLUS is gevestigd. Daarmee is volgens de raad ook voldaan aan paragraaf 3.1.1 van de structuurvisie, waarin staat dat nieuwe gestapelde bouw van vier tot en met acht bouwlagen alleen op passende locaties is toegestaan, waarbij als voorbeeld is gewezen op een stationslocatie of dorpsgebieden waarin hogere bouwvormen al voorkomen.

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan heeft de raad ook onderkend dat Dorrestein een typische wederopbouw wijk is, waar de stempelvekaveling nog grotendeels intact is. Bij zo'n stempelvekaveling gaat het om een patroon van zich herhalende stedenbouwkundige elementen. In de plantoelichting is vermeld dat de invulling van de stempels zich in dit geval kenmerkt door bouwblokken variërend in hoogte en type.

De toegestane bebouwing is volgens de raad passend daarbij. Daarbij heeft de raad van belang geacht dat in de omgeving van het plangebied ook andere gebouwen te vinden zijn met meer massa en hoogte zoals Zorgcomplex Meander, Winkelcentrum Dorrestein en een aantal wederopbouw appartementen van drie tot vier lagen hoog.

Concluderend stelt de raad zich daarom op het standpunt dat het plan een goede ruimtelijke ordening dient en niet in strijd is met de structuurvisie of de woonvisie.

9.3. Wat appellanten in beroep hebben aangevoerd, geeft de Afdeling geen reden om de raad hierin niet te volgen. Daarbij stelt de Afdeling voorop dat de structuurvisie en de woonvisie geen concrete stedenbouwkundige beleidsambities formuleren over de inrichting van de woonwijk Dorrestein of over de mate van versterking in relatie tot het behoud of het realiseren van groen in de omgeving van het plangebied.

Wel relevant voor het bestemmingsplan is de passage in paragraaf 3.1.1 van de structuurvisie over het realiseren van bebouwing met vier of meer bouwlagen, waarop zowel appellanten als de raad hebben gewezen. In die passage staat dat nieuwe gestapelde bouw van vier tot en met acht bouwlagen alleen op passende locaties is toegestaan. Als voorbeeld is daarbij gewezen op een stationslocatie of dorpsgebieden waarin hogere bouwvormen al voorkomen.

Gelet op de door de raad gegeven toelichting en ook op de aanwezigheid van andere hoge gebouwen in de directe omgeving van het plangebied heeft de raad een bouwhoogte van maximaal 14 meter naar het oordeel van de Afdeling stedenbouwkundig aanvaardbaar en in overeenstemming met de structuurvisie mogen achten. Appellanten hebben er weliswaar terecht op gewezen dat het plangebied aan drie kanten wordt omgeven door bebouwing met een lagere bouwhoogte, maar op de zitting heeft de Afdeling samen met partijen vastgesteld dat het winkelcentrum direct ten zuiden van het plangebied ongeveer 20 meter hoog is. Ook verderop is er nog bebouwing met meer dan vier bouwlagen aanwezig. De beoogde nieuwe bebouwing, waarbij het gaat om vier bouwlagen met een hoogte van maximaal 14 meter, sluit daarbij aan.

Verder overweegt dat Afdeling dat alleen de omstandigheid dat de maximale bouwhoogte met vier meter is verhoogd, niet maakt dat het bestemmingsplan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De raad kan namelijk op basis van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen, wat de raad hier ook heeft gedaan.

Gezien de toegestane bouwmassa in relatie tot de bestaande bebouwing in de omgeving ziet

de Afdeling ook overigens geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet tot de in het plan vastgelegde stedenbouwkundige keuzes over de invulling van het plangebied heeft mogen komen. Uit de toelichting van de raad volgt ook dat aan het plan ruimtelijke overwegingen ten grondslag liggen. De Afdeling ziet ook geen grond voor het oordeel dat de invulling van het perceel alleen maar is ingegeven door het belang van initiatiefnemer. Dit betoog slaagt daarom niet.

10. [appellant sub 8] voert daarnaast aan dat het bestemmingsplan in strijd is met het Programma Duurzaamheid en Klimaatadaptatie 2019-2025. Daarin is het streven opgenomen om meer ruimte te bieden aan waterberging. Hieraan is volgens [appellant sub 8] niet voldaan. Hij stelt dat het verharde oppervlak toeneemt bij het realiseren van de beoogde bebouwing en dat ten onrechte geen inzicht is gegeven in de effecten die dit heeft op de waterhuishouding. Ook voert hij aan dat geen rekening is gehouden met de gemeentelijke ambities op het gebied van duurzaamheid.

10.1. Volgens de raad heeft het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard in het kader van het bestuurlijk vooroverleg aangegeven dat het plan geen nadelige invloed heeft op het watersysteem. In de huidige situatie is de locatie al volledig verhard. Het plan leidt niet tot nieuwe verharding. De rioolafvoer van het gebouw is berekend en past binnen de bestaande capaciteit van de riolering. De raad stelt zich daarom op het standpunt dat niet hoeft te worden gevreesd voor wateroverlast.

Wat [appellant sub 8] heeft aangevoerd, geeft de Afdeling geen aanleiding om de raad hierin niet te volgen.

10.2. De raad heeft verder overwogen dat het bestemmingsplan niet in de weg staat aan het voldoen aan de wettelijke normen ten aanzien van duurzaamheid. Verder wordt volgens de raad voorzien in mogelijkheden om extra PV-panelen toe te passen in het bouwplan en gebruik te maken van hernieuwbare energie door middel van een warmtepomp.

Ook op dit punt ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad hiermee heeft gehandeld in strijd met Programma Duurzaamheid en Klimaatadaptatie 2019-2025. Daarbij wijst de Afdeling er overigens nog op dat afdeling 5.1 van het Bouwbesluit 2012 regels geeft over de energiezuinigheid van nieuw te bouwen bouwwerken. Verder geeft artikel 5.9 regels over duurzaam bouwen. Aan deze regels moet worden voldaan bij de nieuwbouw. Onder meer in haar uitspraken van 22 april 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1290](#), onder 8.1, en 23 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3396](#), onder 7.1, heeft de Afdeling overwogen dat deze regeling een uitputtend karakter heeft. Dit betekent dat er geen ruimte bestaat om op dit punt een nadere regeling te treffen in een bestemmingsplan. Dit betoog slaagt daarom niet.

Bezonning, uitzicht en privacy

11. [appellant sub 3] en [appellant sub 11] voeren aan dat het plan zal leiden tot een afname van bezonning en een toename van schaduw op hun percelen. Zij stellen dat de raad hiermee onvoldoende rekening heeft gehouden bij de planvaststelling. Zij voeren verder aan dat het uitzicht vanuit hun woningen en tuinen zal worden aangetast. Ook [appellant sub 4] en [appellant sub 5] wijzen op het verlies van hun uitzicht.

[appellant sub 1], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 9] en [appellant sub 11] voeren aan dat zij vrezen voor een aantasting van hun privacy. Door de ligging van de beoogde bebouwing en de bouwhoogte daarvan, is volgens hen directe inblik in hun woningen of op hun percelen mogelijk door de toekomstige bewoners van het appartementencomplex. Weliswaar is in de huidige situatie ook een gebouw in het

plangebied aanwezig, maar daarbij gaat het om een lager (voormalig) kantoorgebouw. Die situatie is volgens appellanten niet vergelijkbaar met de bebouwing die het bestemmingsplan mogelijk maakt. Zij stellen daarom dat de raad regels had moeten stellen om inkijk te beperken, zoals voorwaarden over speciale (raam-)beglazing en het beperken van de afmetingen van de balkons.

Volgens appellanten heeft de raad bij de planvaststelling onvoldoende rekening gehouden met dit verlies van uitzicht en privacy.

11.1. De schaduwwerking als gevolg van het plan is onderzocht door het bureau Prevent adviesgroep. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport "Bezonningsstudie project Twee Gebroeders Nieuwerkerk a/d IJssel" van 9 december 2019. De bezonningstudie is als bijlage 8 bij de plantoelichting gevoegd.

In de bezonningsstudie is getoetst aan de zogenoemde bezonningsnorm van TNO. Daarbij is gebruik gemaakt van de lichte norm van tenminste 2 uur per etmaal zonlicht tussen 19 februari en 21 oktober. Bij de toetsing aan die norm is het meetpunt het midden van de vensterbank, aan de binnenkant van het raam van de woonkamer. [appellant sub 3] en [appellant sub 11] hebben zich niet gekeerd tegen de toetsing aan deze lichte bezonningsnorm van TNO.

In die bezonningsstudie zijn de woningen van [appellant sub 3] en [appellant sub 11] gezien. De schaduwwerking van de beoogde bebouwing op de woning van [appellant sub 3] aan het [locatie 1], in de studie aangeduid als gebouw 1, doet zich voor op de zuid- en oostgevel van de woning. Deze gevel heeft op 19 februari en 21 oktober maximaal 3 uur directe bezonning op de gevel in de huidige situatie. Het plan leidt weliswaar tot minder bezonning, maar aan de norm van tenminste 2 uren bezonning wordt nog steeds voldaan.

De schaduwwerking van de beoogde bebouwing op de woning van [appellant sub 11] aan de [locatie 2], in de bezonningsstudie aangeduid als gebouw 2, doet zich voor op de zuid- en westgevel van de woning. Deze gevel heeft op 19 februari maximaal 2 uur directe bezonning op de gevel in de huidige situatie. Ook hier leidt het plan tot minder bezonning, maar aan de norm van 2 uren bezonning tussen 19 februari en 21 oktober wordt nog steeds voldaan.

Op de zitting heeft de Afdeling samen met partijen vastgesteld dat in het bezonningsonderzoek is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van het bestemmingsplan. In het onderzoek is rekening gehouden met de kortst mogelijke afstand tussen de beoogde bebouwing en de nabijgelegen woningen.

De raad heeft dus de gevolgen voor de bezonning bij de woningen van [appellant sub 3] en [appellant sub 11] onderzocht en terecht geconcludeerd dat hun bezonning ten opzichte van de huidige situatie afneemt, maar nog wel voldoet aan de lichte bezonningsnorm van TNO.

[appellant sub 11] heeft verder betoogd dat hij ook vreest voor een verlies aan zonuren in zijn tuin. De lichte TNO-norm ziet daar niet op.

De raad heeft op de zitting toegelicht dat de tuin van [appellant sub 11] in het verlengde van de vensterbank ligt en dat op de afbeeldingen in de bezonningsstudie is te zien wat de effecten zijn voor de tuin van [appellant sub 11]. Uit die afbeeldingen blijkt dat wat geldt voor de vensterbank, ook geldt voor de tuin van [appellant sub 11]. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat gelet daarop geen sprake is van een onaanvaardbare vermindering van het aantal zonuren in de tuin van [appellant sub 11].

11.2. Over het uitzichtverlies overweegt de Afdeling dat het aannemelijk is dat de

aanwezigheid van het beoogde gebouw, gelet op de ligging en de bouwmassa daarvan, zal leiden tot een beïnvloeding van het uitzicht vanuit de woningen en tuinen van appellanten. Op de zitting heeft de Afdeling samen met partijen vastgesteld dat het in elk geval bij [appellant sub 11] zal gaan om een aanzienlijke verandering van het uitzicht ten opzichte van de huidige situatie. Ook is inzicht vanuit de nieuw te realiseren appartementen in de tuinen van enige appellanten niet uitgesloten.

11.3. Uit het voorgaande volgt dat het plan voor een aantal omwonenden leidt tot een vermindering van de bezonning, het uitzicht en de privacy. Bij de planvaststelling heeft de raad dit onder ogen gezien en meegewogen. De belangen van omwonenden die zich tegen dit plan verzetten, heeft de raad vervolgens afgewogen tegen de belangen die zijn gebaat bij herontwikkeling van deze locatie. Die belangenafweging is een specifiek aan de raad bij de vaststelling van het plan opgedragen taak. In die politiek-bestuurlijke afweging kan de Afdeling alleen treden als deze onevenredig is. En daarvan is in dit geval naar het oordeel van de Afdeling geen sprake. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat, hoewel alle partijen de omgeving van het plangebied aanduiden als 'een gebied met een dorps karakter', niettemin sprake is van een bebouwde, verstedelijkte omgeving. De afstand tussen het door het plan mogelijk gemaakte gebouw met een bouwhoogte van 14 meter en de dichtstbijzijnde woningen bedraagt ten minste 16 meter. Gelet op deze afstanden, bezien in combinatie met de maximale bouwhoogten en de ligging van het plangebied in een verstedelijkte omgeving, heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt mogen stellen dat de bezonning, het uitzicht en de privacy ter plaatse van de woningen van appellanten niet onaanvaardbaar worden aangetast door het plan en dat extra regels hierover niet noodzakelijk zijn.

De betogen hierover slagen daarom niet.

De vrees voor parkeerhinder

12. Alle appellanten vrezen voor een toename van parkeerhinder in de omgeving als gevolg van het plan. Volgens hen is de parkeerdruk in het gebied nu al hoog, en zal deze na de realisatie van het bestemmingsplan onaanvaardbaar worden. De parkeeronderzoeken die de raad aan het plan ten grondslag heeft gelegd, geven volgens appellanten een te gunstig beeld van de parkeersituatie, omdat daarin volgens hen is uitgegaan van onjuiste uitgangspunten. Daar komt volgens appellanten bij dat niet is gewaarborgd dat de aanleg van de extra parkeerplaatsen, die volgens de raad nodig zijn, ook daadwerkelijk zal plaatsvinden. Gelet hierop heeft de raad zich volgens hen niet op het standpunt kunnen stellen dat het plan voor het aspect parkeren in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

Hoofdgeregels en uitzonderingen

13. Op het punt van parkeren zijn de artikelen 6.1 tot en met 6.4 van de planregels van belang. Die bepalingen zijn weergegeven in de bijlage bij deze uitspraak.

Op grond van artikel 6.1 van de planregels geldt als hoofdregel dat bij de verlening van een omgevingsvergunning moet worden voldaan aan de gemeentelijke parkeernormen die in 2019 zijn vastgesteld. Ook geldt als hoofdregel dat op het eigen terrein moet worden voorzien in de parkeerbehoefte.

De Afdeling stelt evenwel vast dat de raad er bij de vaststelling van het bestemmingsplan al vanuit is uitgegaan dat in dit geval zal worden afgeweken van de beide hoofdregels uit artikel 6.1. Dit is mogelijk op grond van de artikelen 6.3 en 6.4 van de planregels.

13.1. Uit paragraaf 3.2.2 van de plantoelichting blijkt dat voor de beoogde ontwikkeling

gebruik zal worden gemaakt van de uitzondering die is opgenomen in artikel 6.3 van de planregels. Die bepaling maakt het mogelijk om niet de parkeernormen uit 2019 toe te passen, maar de parkeernormen uit de 'Beleidsnota Parkeernormen' zoals vastgesteld bij besluit van 29 september 2013 (hierna: de parkeernormen uit 2013). Voor het toepassen van de parkeernormen uit 2013 bestaat in dit geval aanleiding omdat contractueel bindende afspraken zijn gemaakt over het parkeren tussen de gemeente en de initiatiefnemer, zo is vermeld in de plantoelichting.

De raad heeft daarom laten onderzoeken of bij het realiseren van de beoogde ontwikkeling kan worden voldaan aan de parkeernormen uit 2013. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Parkeerbehoefte De Twee Gebroeders" van Spark van 4 november 2020, dat is opgenomen in bijlage 6 bij de plantoelichting (hierna: het parkeeronderzoek van Spark).

De Afdeling stelt vast dat geen van de appellanten heeft aangevoerd dat de parkeernormen uit 2013 in dit geval niet mochten worden toegepast voor het bepalen van de parkeerbehoefte die ontstaat als gevolg van het plan.

13.2. Daarnaast volgt uit de plantoelichting dat de raad er bij de planvaststelling vanuit is uitgegaan dat in dit geval - bij de verlening van de omgevingsvergunning die gecoördineerd plaatsvindt met de vaststelling van het bestemmingsplan - gebruik zal worden gemaakt van de afwijkingsbevoegdheid die is opgenomen in artikel 6.4 van de planregels. Op grond van die bepaling kan worden afgeweken van de hoofdregel uit artikel 6.1 dat op het eigen terrein moet worden voorzien in de parkeerbehoefte. Er moet dan wel worden voldaan aan de parkeernormen (in dit geval aan de parkeernormen uit 2013).

Onder het kopje 'Afwijken parkeerbeleid 2013' in paragraaf 3.2.2 van de plantoelichting is hierover vermeld dat het uitgangspunt in het parkeerbeleid uit 2013 is, dat de bij de nieuwe ontwikkeling behorende parkeervraag opgelost wordt op het eigen terrein van de nieuwe ontwikkeling, maar dat het in dit geval tot onevenredig hoge kosten zal leiden als het parkeren op het eigen terrein moet worden geregeld. Vanwege die hoge kosten is besloten om de parkeervraag van de beoogde bebouwing op het openbare gebied af te wentelen, zo staat in de plantoelichting.

In de omgevingsvergunning van 25 februari 2021 (die verderop in de uitspraak wordt beoordeeld) is ook daadwerkelijk gebruik gemaakt van de afwijkingsbevoegdheid uit artikel 6.4 van de planregels.

De raad stelt zich, aan de hand van de parkeernormen uit 2013, op het standpunt dat het aanvaardbaar is om de parkeervraag van de beoogde nieuwe ontwikkeling gedeeltelijk op het openbare gebied af te wentelen in plaats van op het eigen terrein. In het verweerschrift heeft de raad daarover toegelicht dat van de parkeernorm kan worden afgeweken, als het resultaat van de parkeerbalans een overschot aan beschikbare parkeerplaatsen oplevert. Volgens de raad is dat hier het geval. Uit de verrichte parkeeronderzoeken is gebleken dat er op de maatgevende momenten voldoende parkeerplaatsen in de omgeving beschikbaar zijn, inclusief de parkeerbehoefte die voortkomt uit de voorgenomen ontwikkeling, zo heeft de raad naar voren gebracht.

Alle appellanten hebben dit standpunt van de raad bestreden. Daarvoor hebben zij meerdere argumenten aangevoerd. De Afdeling zal die argumenten in het vervolg van deze uitspraak inhoudelijk beoordelen. Voordat de Afdeling daaraan toekomt, geeft zij eerst een beschrijving van de wijze waarop de raad cijfermatig de parkeerbehoefte en het aantal benodigde parkeerplaatsen in het openbaar gebied heeft bepaald.

De cijfermatige bepaling van de parkeerbehoefte en het aantal benodigde parkeerplaatsen die ten grondslag ligt aan het plan

14. Aan het standpunt van de raad dat in dit geval niet hoeft te worden gevreesd voor parkeerhinder, liggen de volgende cijfermatige bepaling van de parkeerbehoefte en van het aantal benodigde parkeerplaatsen in de openbare ruimte en inzichten over parkeerdruk en bezettingsgraad ten grondslag.

14.1. Voor de voorgenomen ontwikkeling is allereerst de normatieve parkeerbehoefte bepaald. Voor de huurappartementen is een parkeernorm gehanteerd van 2,2 parkeerplaatsen per appartement (inclusief het aantal benodigde plaatsen voor bezoekers). Per behandelkamer in het gezondheidscentrum is uitgegaan van een parkeernorm van 2,4 parkeerplaatsen. Voor een apotheek is uitgegaan van een parkeernorm van 3,4 parkeerplaatsen.

Omdat in artikel 3.1, onder c, van de planregels is bepaald dat een apotheek alleen is toegestaan als het aantal behandelkamers van het gezondheidscentrum ten hoogste 14 bedraagt (en omdat een apotheek leidt tot een kleinere parkeerbehoefte dan de 2 behandelkamers die hiervoor moeten worden ingeleverd), is de normatieve parkeerbehoefte volgens de plantoelichting het hoogst bij het realiseren van de 42 huurappartementen en een gezondheidscentrum bestaande uit 16 behandelkamers. Daarvan uitgaande leidt de beoogde ontwikkeling tot een normatieve parkeerbehoefte van 131 parkeerplaatsen (93 voor de woningen en 38 voor het gezondheidscentrum), zo is vermeld in de plantoelichting.

14.2. In de plantoelichting is vervolgens gezien hoeveel parkeerplaatsen daadwerkelijk nodig zijn, als wordt uitgegaan van een normatieve parkeerbehoefte van 131 parkeerplaatsen. De parkeerbehoefte van de appartementen en de parkeerbehoefte van het gezondheidscentrum zullen namelijk niet volledig op dezelfde momenten optreden: er zal dubbelgebruik mogelijk zijn van de benodigde parkeerplaatsen. In hoeverre dit dubbelgebruik valt te verwachten, is onderzocht aan de hand van aanwezigheidspercentages voor de woningen en voor het gezondheidscentrum.

Aan de hand van de aanwezigheidspercentages is in de plantoelichting geconcludeerd dat een werkdagavond het maatgevende moment is voor het vaststellen van de parkeerbehoefte. Op dat moment is het verwachte dubbelgebruik het kleinst en is voor de beoogde ontwikkeling dus het hoogste aantal parkeerplaatsen nodig. Op een werkdagavond komt het maximaal aantal benodigde parkeerplaatsen voor deze ontwikkeling uit op 86 parkeerplaatsen. Op andere momenten is er voor deze ontwikkeling een lager aantal parkeerplaatsen nodig (namelijk: 80 parkeerplaatsen op een werkdagnacht en -ochtend, 72 parkeerplaatsen op een werkdagmiddag, 77 parkeerplaatsen op een koopavond, 60 parkeerplaatsen op een zaterdagochtend en -middag, 81 parkeerplaatsen op een zaterdagavond en 69 parkeerplaatsen op zondag).

14.3. Voor het vervolg van de beoordeling is er in de plantoelichting van uitgegaan dat er 12 parkeerplaatsen zullen worden toegevoegd aan de bestaande parkeercapaciteit in het openbare gebied. Van deze 12 extra parkeerplaatsen zullen er volgens de plantoelichting 10 worden gerealiseerd binnen het plangebied. In het plangebied zijn in de huidige situatie namelijk 46 openbare parkeerplaatsen aanwezig. Door een andere inrichting van de beschikbare gronden zullen hier 56 parkeerplaatsen beschikbaar komen. Verder zullen volgens de plantoelichting nog 2 extra parkeerplaatsen worden gerealiseerd aan de Dorrestein.

Uitgaande van de aanleg van deze 12 extra parkeerplaatsen, moeten er volgens de plantoelichting in het openbare gebied nog 74 parkeerplaatsen beschikbaar zijn (of extra worden gerealiseerd) om op een werkdagavond te kunnen voorzien in de parkeerbehoefte van deze ontwikkeling. Op een zaterdagavond zijn er in het openbare gebied nog 69 parkeerplaatsen nodig. Op een zaterdagochtend en -middag zijn er nog 48 parkeerplaatsen nodig in het openbare gebied.

14.4. De aldus benodigde parkeerplaatsen moeten volgens de raad worden gevonden in het zogenaamde zoekgebied rond het plangebied. Dat betreft het gebied binnen een loopafstand van ongeveer 100 meter rond de beoogde nieuwe bebouwing.

Op basis van het rapport "Parkeerdruk Nieuwerkerk" van Trajan van 3 december 2019, dat is opgenomen in bijlage 7 van de plantoelichting (hierna: het rapport van Trajan) en na overleg daarover met een groep betrokken omwonenden, stelt de raad zich op het standpunt dat in het zoekgebied feitelijk 274 parkeerplaatsen aanwezig zijn, waarvan 8 gehandicaptenparkeerplaatsen. Dat betekent volgens de raad dat er 266 openbaar toegankelijke parkeerplaatsen beschikbaar zijn in het zoekgebied.

14.5. Vervolgens is, aan de hand van parkeerdrukmetingen in het rapport van Trajan, gezien wat de bezettingsgraad is van de beschikbare parkeerplaatsen op de maatgevende momenten. Volgens de raad is uit onderzoek gebleken dat op zaterdagmiddag de hoogste bezetting plaatsvindt. Namelijk een bezetting van 189 van de 266 parkeerplaatsen. Dit komt neer op een bezettingsgraad van 71,1%.

14.6. Ten slotte heeft de raad beoordeeld of de parkeerdruk nog aanvaardbaar is als in het zoekgebied ook moet worden voorzien in de parkeerbehoefte van de ontwikkeling. Volgens de raad zal op de zaterdagmiddag in dat geval sprake zijn van een bezettingsgraad van 89,1%. De raad acht dit aanvaardbaar uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening.

Normatieve parkeerbehoefte

15. Een aantal appellanten betoogt dat in het parkeeronderzoek van Spark voor het plan is uitgegaan van een te lage normatieve parkeerbehoefte.

Zij voeren daarover aan dat ten onrechte een parkeernorm van 2,4 parkeerplaatsen per behandelkamer in het gezondheidscentrum is gehanteerd. Die norm is ontleend aan richtlijnen die zijn opgesteld door de CROW. Appellanten stellen echter dat het gezondheidscentrum dat in artikel 1.25 van de planregels is gedefinieerd veel meer functies toelaat dan waarvan in de richtlijnen van de CROW is uitgegaan. Daar komt volgens PLUS nog bij dat artikel 3.1 van de planregels rechtsonzeker is, doordat het woord "uitsluitend" achter de functie staat. Daarnaast is volgens PLUS onduidelijk of een apotheek ook onder de definitie in artikel 1.25 van de planregels valt.

Verder voeren zij aan dat voor het gezondheidscentrum voor het bepalen van de parkeerbehoefte ten onrechte is uitgegaan van een maximum van 16 behandelkamers. Zo kunnen er op basis van het beschikbare oppervlak namelijk veel meer behandelkamers komen. Een parkeerberekening op basis van dat grotere aantal behandelkamers valt veel hoger uit.

Tot slot voeren zij aan dat ten onrechte is aangesloten bij de parkeernormen voor huurwoningen. Zij sluiten niet uit dat deze woningen in de toekomst worden verkocht aan particulieren. Zij wijzen erop dat er voor koopwoningen meer parkeerplaatsen nodig zijn.

15.1. Zoals in de Beleidsnota Parkeernormen uit 2013 is vermeld en de raad op de zitting

nader heeft toegelicht, is bij het vaststellen van de parkeernormen uit 2013 gebruik gemaakt van parkeerkencijfers van het kenniscentrum voor verkeer en vervoer (de CROW). Daarbij is gebruik gemaakt van CROW-publicatie 182 'Parkeerkencijfers - Basis voor parkeernormering'. Op basis van deze parkeerkencijfers van de CROW zijn in 2013 gemeentelijke parkeernormen vastgesteld voor verschillende functies (zoals wonen, werken en gezondheidszorg). Die normen zijn opgenomen in bijlage 1 bij de Beleidsnota Parkeernormen uit 2013. Voor de categorie "huur, etage, duur" in matig stedelijk gebied staat in bijlage 1 een parkeernorm van minimaal 1,4 en maximaal 2,2 vermeld. Voor een gezondheidscentrum in matig stedelijk gebied staat in bijlage 1 een parkeernorm van minimaal 1,9 en maximaal 2,4 per behandelkamer vermeld.

15.2. Zoals uit overweging 8.1 volgt, is artikel 3.1 niet rechtsonzeker en moeten een gezondheidscentrum en een apotheek bij de toepassing van de planregels van elkaar worden onderscheiden. Ook volgt uit die overweging dat het plan bij het realiseren van een gezondheidscentrum zonder apotheek maximaal 16 behandelkamers toestaat en bij het realiseren van een gezondheidscentrum met apotheek maximaal 14 behandelkamers, ongeacht het beschikbare oppervlakte. De raad is hiervan dus terecht uitgegaan bij het berekenen van de parkeerbehoefte.

Verder maakt het plan zoals dat nu is vastgesteld, alleen huurwoningen mogelijk, zodat de raad ook daarvan terecht is uitgegaan bij het berekenen van de parkeerbehoefte. Dat deze woningen in de toekomst wellicht ooit zullen worden omgezet naar koopwoningen, maakt niet dat de raad daarvan al had moeten uitgaan bij de vaststelling van dit plan. Die omzetting vergt namelijk ofwel een herziening van het bestemmingsplan ofwel een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan. In beide gevallen zullen de parkeergevolgen opnieuw moeten worden gezien. Voor de omgevingsvergunningverlening voor het afwijken van het bestemmingsplan is dit ook geregeld in artikel 8.2 van de planregels.

Ook heeft de raad mogen uitgaan van de parkeernorm voor een gezondheidscentrum, die is ontleend aan de parkeerkencijfers van de CROW. In bijlage 1 bij de Beleidsnota Parkeernormen uit 2013 is niet nader omschreven wat onder een gezondheidscentrum moet worden verstaan, maar de kencijfers in deze bijlage zijn gebaseerd op CROW-publicatie 182.

In die publicatie wordt een gezondheidscentrum omschreven als "een locatie waar verschillende gezondheidsinstellingen onder een dak gevestigd zijn. Vaak zijn dit huisartsen, fysiotherapeuten, verloskundigen en/of een consultatiebureau." Deze omschrijving van een gezondheidscentrum is niet zo anders of beperkter dan wat het plan in artikel 1.25 van de planregels daaronder verstaat, dat de raad niet heeft mogen aansluiten bij de parkeernorm van de CROW voor een gezondheidscentrum.

Wat appellanten hebben aangevoerd, geeft dus geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet van deze normen heeft mogen uitgaan. De raad heeft er dan ook van mogen uitgaan dat de normatieve parkeerbehoefte van de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkeling 131 parkeerplaatsen is.

De betogen slagen niet.

Bepaling parkeerbehoefte op basis van dubbelgebruik: aanwezigheidspercentages

16. Een aantal appellanten betoogt dat in het parkeeronderzoek van Spark voor het bestemmingsplan is uitgegaan van onjuiste aanwezigheidspercentages. Hierdoor is volgens hen de parkeerbehoefte op basis van dubbelgebruik op een onjuiste wijze bepaald.

Zij voeren hierover aan dat voor het aanwezigheidspercentage van de bewoners van de appartementen ten onrechte als uitgangspunt is genomen dat de bewoners overdag naar hun werk zijn. Volgens hen is het plan namelijk gericht op senioren die veel vaker thuis zullen zijn. Onder andere daarom had de raad volgens een aantal appellanten ook rekening moeten houden met op kenteken te reserveren invalidenparkeerplaatsen. Op zulke plaatsen is geen dubbelgebruik mogelijk.

Onder verwijzing naar de notitie van Van Dijk van 13 april 2021 voeren zij verder aan dat voor het gezondheidscentrum, gelet op de aanwezigheidspercentages die daarvoor worden gehanteerd in CROW-publicatie 182, niet 4 maar 6 parkeerplaatsen nodig zijn op een koopavond of zaterdagmiddag. Daarnaast stelt een aantal appellanten dat de raad rekening had moeten houden met parkeerplaatsen die worden gereserveerd voor artsen in het gezondheidscentrum of voor mindervalide bezoekers van het centrum. Ook bij die plaatsen is dubbelgebruik niet mogelijk.

16.1. In het parkeeronderzoek van Spark is voor de bewoners van de woningen op een werkdag een aanwezigheidspercentage van 50% gehanteerd. Appellanten menen dat het hanteren van een percentage van 80% voor de bewoners reëler zou zijn.

De Afdeling stelt vast dat het plan geen specifieke regels kent over de doelgroep van de bewoners van de te realiseren woningen. Daarom hoefde de raad voor de bewoners geen afwijkende aanwezigheidspercentages toe te passen.

16.2. Naar het oordeel van de Afdeling hoefde de raad ook niet al bij voorbaat rekening te houden met parkeerplaatsen die exclusief mogen worden gebruikt door artsen uit het gezondheidscentrum. In de notitie "Parkeeronderzoek De Twee Gebroeders - reactie beroepsgronden" van Spark van 9 september 2021, die is opgenomen als bijlage 2 bij het verweerschrift, is aangegeven dat de realisatie van parkeerplaatsen voor huisartsen vraagvolgend plaatsvindt. Er zijn volgens de raad geen wettelijke regels of beleidsregels die op voorhand tot realisatie van deze parkeerplaatsen aanleiding geven. De Afdeling ziet geen aanleiding om de raad hierin niet te volgen. Daarbij komt dat voor de aanwijzing van parkeerplaatsen voor exclusief gebruik verkeersbesluiten nodig zijn, waartegen rechtsmiddelen openstaan.

16.3. Naar het oordeel van de Afdeling is dit anders voor invalidenparkeerplaatsen, omdat hierover in de Beleidsnota Parkeernormen uit 2013 wel een beleidsregel is opgenomen. Op bladzijde 12 van deze nota is namelijk aangegeven dat bij publieke voorzieningen, zoals een bioscoop, een bibliotheek en een gemeentehuis, minimaal 5% van de parkeerplaatsen een algemene gehandicaptenparkeerplaats zijn. De gemeente kiest ervoor om bij publieke voorzieningen een norm te hanteren van 1:20. Het gaat dan om één algemene gehandicaptenparkeerplaats op 20 openbare parkeerplaatsen, zo staat in de beleidsnota. Naar het oordeel van de Afdeling moet een gezondheidscentrum als een publieke voorziening als bedoeld in de Beleidsnota Parkeernormen uit 2013 worden aangemerkt.

Uitgaande van een normatieve parkeerbehoefte van 38 parkeerplaatsen voor het gezondheidscentrum, zouden hiervan twee parkeerplaatsen algemene gehandicaptenparkeerplaatsen moeten zijn. Voor deze twee parkeerplaatsen is het dubbelgebruik zoals de raad nu voorstaat, niet mogelijk. Dit heeft de raad niet onderkend.

16.4. Over de aanwezigheidspercentages wordt verder nog het volgende overwogen. Zoals de Afdeling op de zitting samen met partijen heeft vastgesteld, heeft de raad zich bij het bepalen van de aanwezigheidspercentages voor het gezondheidscentrum gebaseerd op

kencijfers uit CROW-publicatie 381. Die publicatie dateert van na het opstellen van de parkeernormen uit 2013. In CROW-publicatie 381 wordt voor sociaal-medische functies op een koopavond of zaterdagmiddag een aanwezigheidspercentage van 10% gehanteerd. In de hier toegepaste Beleidsnota Parkeernormen uit 2013 wordt echter expliciet verwezen naar CROW-publicatie 182. Blijkens paragraaf 3.1 van de Beleidsnota is die publicatie de basis voor de parkeernormen uit 2013. In CROW-publicatie 182 wordt voor sociaal-medische functies op een koopavond of zaterdagmiddag een aanwezigheidspercentage van 15% gehanteerd.

De raad heeft niet overtuigend toegelicht waarom hij alleen voor het aanwezigheidspercentage van het gezondheidscentrum op een koopavond of zaterdagmiddag de kencijfers uit de recentere CROW-publicatie 381 heeft gehanteerd, terwijl hij bij de beoordeling verder alleen de parkeernormen uit 2013 heeft toegepast (waarin wordt verwezen naar CROW-publicatie 182).

Daarbij wijst de Afdeling erop dat op bladzijde 17 van de Beleidsnota Parkeernormen uit 2013 is vermeld dat "een landelijke herziening van de CROW-parkeerkencijfers aanleiding kan zijn om de normen te actualiseren. Nieuwe inzichten bij het gebruik van de parkeernormen kunnen via een aanpassing van de Beleidsregels geregeld worden." Dat de Beleidsnota Parkeernormen uit 2013 op dit punt is aangepast, is niet gebleken.

De raad heeft dan ook niet deugdelijk onderbouwd waarom hij voor het gezondheidscentrum is uitgegaan van een benodigd aantal van 4 parkeerplaatsen (bij het hanteren van een aanwezigheidspercentage van 10%) in plaats van 6 parkeerplaatsen (bij het hanteren van een aanwezigheidspercentage van 15%) op een koopavond of zaterdagmiddag.

16.5. Gelet op wat is overwogen onder 16.3 en 16.4 is het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan op deze punten onzorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd. In zoverre is het besluit in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. Dit betoog slaagt.

Zoekgebied

17. Een aantal appellanten kan zich niet verenigen met het zoekgebied zoals dat is vastgesteld in het parkeeronderzoek van Spark. Zij voeren hierover onder meer aan dat bij het vaststellen van het zoekgebied de afstandseis van 100 meter niet op de juiste manier is toegepast.

17.1. Op bladzijde 14 van de Beleidsnota Parkeernormen uit 2013 staat dat parkeerplaatsen op een acceptabele loopafstand van een bepaalde voorziening moeten liggen. Voor wonen en gezondheidszorg wordt een loopafstand van 100 meter acceptabel geacht, zo blijkt uit tabel 5.2 op bladzijde 14.

17.2. In de notitie "Parkeeronderzoek De Twee Gebroeders - reactie beroepsgronden" van Spark van 9 september 2021, die is opgenomen als bijlage 2 bij het verweerschrift, is uiteengezet en met een kaart toegelicht welk gebied als zoekgebied is aangemerkt. Daarbij zijn parkeerplaatsen op loopafstanden van 100 meter tot de ingang en 100 meter tot de hoekpunten van het te realiseren gebouw betrokken.

De Afdeling acht het, gelet op het bepaalde in de Beleidsnota Parkeernormen uit 2013, niet onredelijk dat de raad bij de afbakening van het zoekgebied is aangesloten bij de loopafstand tot het nieuwe gebouw en niet bij de volgens appellanten logische route van zoekverkeer. Wat appellanten hierover hebben aangevoerd, geeft geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het zoekgebied op deze wijze onjuist is vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

Maatgevend moment en bezettingsgraad

18. Een aantal appellanten betoogt dat bij het bepalen van de bezettingsgraad van de beschikbare parkeerplaatsen niet is uitgegaan van het meest drukke moment. Zij voeren aan dat het onderzoek hiernaar niet representatief is, omdat in totaal maar enkele uren is geteld. Volgens PLUS leidt dit ertoe dat het maatgevende moment niet vaststaat. Appellanten wijzen er daarbij bijvoorbeeld op dat het op alle dagen van de week, maar zeker ook op vrijdag, heel druk is met parkeren in het gebied. [appellant sub 3] voert daarbij aan dat de beschikbare parkeerplaatsen sinds de coronapandemie intensiever worden gebruikt, omdat mensen vaker thuis zijn. Volgens appellanten is, ook gelet op de al bestaande parkeerdruk in de omgeving van het plangebied, hiernaar ten onrechte geen nader onderzoek gedaan.

Daarnaast is volgens hen in het onderzoek uitgegaan van een onjuiste situatie. Zo is geen rekening is gehouden met de ontwikkeling van 'de Tweemaster'. In het zoekgebied rond die ontwikkeling wordt nu geparkeerd door medewerkers van het Thorbeckecollege en door ouders die hun kinderen halen en brengen. Als de Tweemaster is gerealiseerd, zullen medewerkers en ouders parkeren in het zoekgebied van De Twee Gebroeders, zo vrezen appellanten. Verder stellen zij dat de parkeerplaatsen van het voormalige Rabobankterrein ten onrechte niet zijn meegenomen in het onderzoek. Omdat deze plekken altijd worden gebruikt door bezoekers en omwonenden en een hoge bezettingsgraad kennen, geeft dat volgens hen een vertekend beeld. De acht parkeerplaatsen onder winkelcentrum Dorrestein zijn dan weer ten onrechte wel meegenomen in het onderzoek, omdat deze volgens appellanten niet geschikt of beschikbaar zijn voor parkeren. Tot slot is volgens hen bij het bepalen van de bezettingsgraad geen rekening gehouden met invalide-parkeerplaatsen, al dan niet op kenteken of met parkeerplaatsen die exclusief beschikbaar zijn voor elektrische auto's.

18.1. Zoals in overweging 14.5 is overwogen, liggen aan het plan parkeerdrukmetingen ten grondslag. De resultaten hiervan zijn neergelegd in het rapport van Trajan. Uit paragraaf 1.2 van dat rapport volgt dat er op de volgende momenten metingen hebben plaatsgevonden:

- donderdagochtend 31 mei 2018 van 10:00 tot 11:00 uur;
- donderdagavond 31 mei van 19:00 tot 20:00 uur;
- zaterdagochtend 2 juni 2018 van 11:00 tot 12:00 uur;
- zaterdagochtend 16 maart 2019 van 11:00 tot 12:00 uur;
- zaterdagmiddag 16 maart 2019 van 14:00 tot 15:00 uur;
- zaterdagnamiddag 16 maart 2019 van 15:00 tot 16:00 uur.

In het parkeeronderzoek van Spark wordt in paragraaf 3.3. op basis van deze metingen geconcludeerd dat de aanwezige parkeerplaatsen op zaterdagmiddag met 71,1% de hoogste bezetting hebben. Uit paragraaf 4.1 van het parkeeronderzoek volgt dat de parkeerdruk, met inbegrip van de parkeerbehoefte die ontstaat door de nieuwe ontwikkeling, maximaal 89,1% zal bedragen. Dit drukste moment vindt volgens het parkeeronderzoek plaats op de zaterdagmiddag.

18.2. De Afdeling stelt vast dat in de parkeerdrukmetingen van Trajan die aan het plan ten grondslag zijn gelegd, in totaal zes uur is gemeten. Deze metingen hebben alleen plaatsgevonden op donderdag en zaterdag en alleen tijdens een beperkt aantal uren op deze

dagen.

Dit is besproken in paragraaf 3.1 van het parkeeronderzoek van Spark. Daaruit kan worden afgeleid dat de tijdstippen waarop is gemeten, zijn afgestemd op de maatgevende momenten die door de CROW zijn benoemd in de publicaties over parkeercijfers. Daarom is hier gekozen voor metingen op donderdagochtend, donderdagavond, zaterdagochtend en zaterdag(na)middag, zo volgt uit het rapport. De raad heeft op de zitting toegelicht dat voor tellingen op die tijdstippen is gekozen, omdat in het gebied winkels en een supermarkt aanwezig zijn. Volgens de raad leert de ervaring dat de zaterdag dan het meest drukke (en dus het maatgevende) moment is.

18.3. De Afdeling stelt echter vast dat bij de totstandkoming van het bestemmingsplan onzekerheid bestond over de representativiteit van de uitgevoerde parkeerdrukmetingen. Zo was er onzekerheid over de bepaling van het maatgevende moment, omdat alleen gedurende zes uur verdeeld over drie dagen parkeermetingen hadden plaatsgevonden. In het voorstel van het college van 17 november 2020 aan de raad is daarover het volgende vermeld: "Het bestemmingsplan is eerder behandeld in de Commissie Ruimtelijke plannen van 8 januari 2020. De raad heeft tijdens deze vergadering aan het college gevraagd om een aanvullend parkeeronderzoek uit te voeren." Dit aanvullende parkeeronderzoek hield onder meer in dat parkeermetingen zouden worden uitgevoerd op een donderdag, een vrijdag en een zaterdag gedurende meerdere uren achter elkaar en waarbij elk uur geteld zou worden. Ook zou de parkeerduur worden gemeten.

In januari, maart, juni en september 2020 hebben daarom nadere parkeerdrukmetingen plaatsgevonden. In de notitie "Parkeerdrukmetingen t.b.v. het project De Twee Gebroeders" van Spark van 4 november 2020, die is opgenomen als bijlage 15 van de plantoelichting, is hierop ingegaan. In de notitie wordt geconcludeerd dat deze metingen - kort samengevat - gelet op de omzetcijfers van winkeliers in januari en de coronamaatregelen vanaf maart 2020 grotendeels niet representatief zijn.

Blijkens het verhandelde op de zitting zijn partijen het erover eens dat die metingen niet representatief zijn. Partijen menen dan ook dat die metingen niet in het onderzoek mogen worden betrokken.

18.4. De Afdeling heeft begrip voor het standpunt van de raad dat de planvaststelling niet onbeperkt kon worden uitgesteld, in afwachting van het einde van de corona periode en de mogelijkheid om representatieve tellingen uit te voeren. Tegelijkertijd stelt de Afdeling vast dat de parkeerbehoefte van de nieuwe ontwikkeling voor een groot deel op het openbare gebied wordt afgewenteld, terwijl niet via feitelijke waarnemingen is onderzocht op welk moment de meeste parkeerplaatsen bezet zijn. Er is namelijk alleen geteld hoe hoog de bezettingsgraad was op de donderdag en zaterdag en dan ook alleen gedurende enkele uren op die dagen.

Gelet op het gemengde karakter van de omgeving, met naast winkels ook andere functies, waaronder woningen en een school, heeft de raad daarmee naar het oordeel van de Afdeling niet voldoende onderzocht wat het maatgevend moment is waarop de parkeerdruk het hoogst is. Dit onderzoek was in dit geval temeer noodzakelijk, omdat de parkeerdruk na de realisatie van het plan met 89,1% fors is, zoals volgt uit het parkeeronderzoek. Het lag daarom op de weg van de raad om nader feitelijk onderzoek te doen naar de parkeerdruk op verschillende dagen en tijdstippen in de week, om zeker te stellen dat de zaterdagmiddag het maatgevende moment is. Nu representatieve gegevens daarover ontbreken, heeft de raad het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de

Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.
Het betoog slaagt.

18.5. Gelet op het voorgaande komt de Afdeling niet meer toe aan een beoordeling of bij het onderzoek naar de bezettingsgraad voldoende rekening is gehouden met alle functies en ontwikkelingen in de omgeving en of bepaalde door appellanten genoemde parkeerplaatsen al dan niet hadden moeten worden meegenomen bij de telling. Uit het voorgaande volgt namelijk dat opnieuw zal moeten worden geteld op verschillende tijdstippen om de feitelijke bezettingsgraad vast te kunnen stellen. Daarbij zal de dan aan de orde zijnde situatie in ogenschouw moeten worden genomen.

Welke parkeerdruk is aanvaardbaar?

19. Een aantal appellanten betoogt dat een parkeerdruk hoger dan 85% niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Volgens appellanten is zo'n parkeerdruk niet passend in een dorpse woonomgeving, en wordt er bovendien elders in Nieuwkerk een bezettingsgraad van 85% aangehouden. Zij wijzen erop dat de beschikbaarheid van voldoende parkeerplaatsen een voorwaarde is voor het behoud van de kwaliteit van de openbare ruimte, en in het bijzonder voor het winkelcentrum. Volgens PLUS wordt de bereikbaarheid van de supermarkt op onaanvaardbare wijze aangetast. Ook leidt deze parkeerdruk er volgens een aantal appellanten toe dat zij hun eigen auto's op een loopafstand van meer dan 100 meter van hun woningen zullen moeten parkeren. Ook leidt dit volgens hen tot foutparkeren in de woonstraten. Tot slot leidt deze parkeerdruk volgens appellanten tot verkeersonveilige situaties.

19.1. De raad bevestigt dat als algemene verkeerskundig uitgangspunt geldt dat bij een parkeerdruk van 85% zoekverkeer ontstaat en dat zo'n parkeerdruk dus moet worden vermeden. De raad stelt echter dat in dit geval van dat uitgangspunt kan worden afwijken. Uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening acht de raad het in dit geval aanvaardbaar dat op de zaterdagmiddag sprake zal zijn van een bezettingsgraad van 89,1%. Daarvoor acht de raad van belang dat de betrokken parkeerplaatsen hier voor ongeveer 60% zijn gelegen op een groot parkeerterrein. Bij grote parkeerterreinen is zoekverkeer veel minder een probleem en is een hogere druk dus aanvaardbaar, volgens de raad. De raad verwijst in dit verband naar de notitie van Spark "Parkeeronderzoek De Twee Gebroeders - reactie beroepsgronden" van Spark van 9 september 2021, die is opgenomen als bijlage 2 bij het verweerschrift. Daarbij is een parkeerdruk van meer dan 85% volgens de raad in overeenstemming met het actuele gemeentelijke beleid, te weten de Nota Parkeernormen 2019.

19.2. De Afdeling overweegt dat weliswaar ongeveer 60% van de parkeerplaatsen op een afzonderlijk parkeerterrein is gelegen, maar dat het voor het overige deel grotendeels parkeerplaatsen langs de weg betreft.

De parkeerdeskundigen van appellanten hebben toegelicht dat in deze situatie de meest makkelijk te gebruiken parkeerplaatsen, gelegen op het grote parkeerterrein, als eerste zullen worden gebruikt, zodat de wat lastiger te gebruiken parkeerplaatsen, gelegen langs de weg, als laatste worden gebruikt. In deze situatie met een mix van verschillende soorten parkeerplaatsen ontstaat dus sneller zoekverkeer dan bij een situatie met alleen een groot parkeerterrein, zo stellen de parkeerdeskundigen van appellanten. De Afdeling acht dit aannemelijk. Gelet hierop heeft de raad niet deugdelijk gemotiveerd waarom een parkeerdruk van meer dan 85% in dit geval, gelet op de feitelijke parkeersituatie, aanvaardbaar kan worden geacht. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is in zoverre in strijd

met artikel 3:46 van de Awb. Het betoog slaagt.

Borging aanleg 12 extra parkeerplaatsen

20. Een aantal appellanten betoogt dat de aanleg van de 12 extra parkeerplaatsen die volgens de raad noodzakelijk zijn, niet is geborgd.

20.1. Niet in geschil is dat de raad het bestemmingsplan alleen ruimtelijk aanvaardbaar acht als er (per saldo) 12 nieuwe parkeerplaatsen worden gerealiseerd. Dit blijkt uit de plantoelichting. Ook blijkt dit uit bladzijde 4 van het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning. De realisatie van die parkeerplaatsen moet dan ook worden geborgd.

Van de 12 nieuwe parkeerplaatsen zullen er volgens de plantoelichting 10 worden gerealiseerd binnen het plangebied. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat binnen het plangebied geen ruimte aanwezig is om deze 10 plaatsen te realiseren. De Afdeling stelt dan ook vast dat het plan de aanleg van 10 extra parkeerplaatsen wel mogelijk maakt. De planregels verplichten daartoe echter niet. Ook bevatten de planregels niet de verplichting dat er nog 2 extra parkeerplaatsen worden aangelegd buiten het plangebied.

20.2. De raad verwijst ter borging van de realisatie van deze extra parkeerplaatsen naar het inrichtingsplan dat op 7 september 2021 door het college is vastgesteld (hierna: het inrichtingsplan).

De Afdeling stelt vast dat het inrichtingsplan niet alleen ziet op de gronden waarvoor het bestemmingsplan is vastgesteld, maar dat dit betrekking heeft op een veel groter gebied in de omgeving. Voor het overgrote deel van het inrichtingsplan gaat het daarbij om openbaar gebied. In het inrichtingsplan zijn niet alleen de 12 nieuw aan te leggen parkeerplaatsen weergegeven, maar hierop zijn ook nieuwe groenvoorzieningen weergegeven. Daarnaast is in het inrichtingsplan vastgelegd hoe de wegen in de omgeving van het plangebied zullen worden uitgevoerd.

20.3. Bij de totstandkoming van het inrichtingsplan hebben de raad en het college belanghebbenden uit de omgeving willen betrekken. Partijen hebben dit op de zitting toegelicht. Het inrichtingsplan is daardoor verschillende keren aangepast.

Hoewel deze gang van zaken op zichzelf lovenswaardig is, is tussen partijen niet in geschil dat het inrichtingsplan op het moment van de vaststelling van het bestemmingsplan nog niet was vastgesteld. Zoals de raad in het verweerschrift en op de zitting heeft benadrukt, maakt het inrichtingsplan dus ook geen onderdeel uit van de regels van het bestemmingsplan. Ook bevatten de planregels geen voorwaardelijke verplichting over de uitvoering van het inrichtingsplan.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de uitvoering van het inrichtingsplan niet in het bestemmingsplan is geborgd. Gelet hierop is dus ook de aanleg en instandhouding van de 12 extra parkeerplaatsen, die de raad noodzakelijk acht met het oog op een goede ruimtelijke ordening, ten onrechte niet geborgd.

Het betoog slaagt.

Borging 15 extra parkeerplaatsen

21. Een aantal appellanten betoogt dat de raad, naast de genoemde 12 extra parkeerplaatsen, nog 15 extra parkeerplaatsen noodzakelijk acht. Deze 15 extra parkeerplaatsen zijn volgens deze appellanten ook niet geborgd.

21.1. De raad heeft in het verweerschrift en op de zitting naar voren gebracht dat uit het raadsbesluit van 19 januari 2021 volgt dat het bestemmingsplan ook zonder deze 15 extra parkeerplaatsen kon worden vastgesteld en is vastgesteld.

21.2. De Afdeling stelt vast dat in het raadsbesluit is ingegaan op de vergadering van de programmacommissie Ruimte van 8 december 2020. Tijdens deze vergadering is het volgende gevraagd aan het college: het verzoek aan het college ondanks de gehouden parkeerdrukmetingen in 2018, 2019 en 2020 te onderzoeken waar extra parkeerplaatsen gecreëerd kunnen worden in de omgeving van het plan De Twee Gebroeders. In reactie hierop is in het raadsbesluit aangegeven "Dit onderzoek heeft (per saldo) geresulteerd dat er 15 extra parkeerplaatsen aangelegd kunnen worden, zie bijlage 11." Met bijlage 11 is bedoeld op de notitie "Toelichting Extra parkeerplaatsen De Twee Gebroeders" van 6 januari 2021 die bij de raadsstukken is gevoegd. In deze notitie is in beeld gebracht op welke concrete locaties de 15 extra parkeerplaatsen kunnen worden gerealiseerd. In deze notitie is als advies opgenomen "Na weging van de voor- en nadelen en de haalbaarheid voor de evt. realisatie van deze parkeerplaatsen is het advies om de onderstaande 15 extra parkeerplaatsen op de onderstaande locaties verder te gaan uitwerken en met de directe omgeving te gaan bespreken."

21.3. Naar het oordeel van de Afdeling kan uit het raadsbesluit niet zonder meer worden afgeleid dat de raad de aanleg van de 15 extra parkeerplaatsen niet noodzakelijk heeft geacht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan. Omdat de raad zich nu op het standpunt stelt dat deze 15 parkeerplaatsen daarvoor niet noodzakelijk zijn, is het standpunt van de raad nu anders dan uit het raadsbesluit lijkt te volgen, terwijl niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven. Daarom moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit op dit onderdeel niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

Groenvoorzieningen

22. [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en [appellant sub 10] betogen dat het groene karakter van de omgeving onevenredig wordt aangetast door het bestemmingsplan. Zij achten dit in strijd met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij voeren zij aan dat groenvoorzieningen van groot belang zijn voor de leefbaarheid en voor het voorkomen van hittestress. Volgens appellanten heeft de raad hiermee onvoldoende rekening gehouden bij de planvaststelling.

22.1. De raad heeft overwogen dat er in de huidige situatie nauwelijks bomen aanwezig zijn in de openbare ruimte rondom het voormalige kantoorgebouw. In de nieuwe situatie worden er weliswaar enkele bomen gekapt, maar er komen volgens de raad ook weer nieuwe bomen bij. Rondom het nieuwe gebouw en langs de gevel van het Burgemeester van der Meulenpad wordt bovendien lage begroeiing aangeplant. De raad stelt daarom dat het bestemmingsplan niet leidt tot een onevenredige aantasting van het groene karakter van de omgeving.

Dat er daadwerkelijk nieuwe bomen en groenvoorzieningen zullen worden aangeplant, is volgens de raad gewaarborgd door het inrichtingsplan. De aan te planten bomen en de te realiseren (extra) groenvoorzieningen zijn daarin precies vastgesteld, zo stelt de raad.

22.2. Uit overweging 20.3 volgt al dat de uitvoering van het inrichtingsplan niet in het

bestemmingsplan is geborgd, hoewel deze uitvoering volgens de raad ook op het punt van de groenvoorzieningen noodzakelijk is met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Het plan waarborgt dus ten onrechte niet dat groenvoorzieningen worden gerealiseerd op de manier die de raad noodzakelijk acht.

Het betoog slaagt daarom.

Verkeer

23. Een aantal appellanten betoogt dat de beoogde inrichting van het gebied leidt tot verkeersonveilige situaties. In het bijzonder wijzen zij daarbij op de beoogde inrichting van het Van der Meulenpad.

23.1. Uit de toelichting die partijen op de zitting hebben gegeven, blijkt dat de vrees van appellanten voor verkeersonveilige situaties voornamelijk verband houdt met de hoge parkeerdruk in de omgeving, waarvan volgens appellanten sprake is, en met de door de raad beoogde inrichting van parkeerplaatsen in en buiten het plangebied. In zoverre kan de Afdeling het betoog van appellanten nu niet beoordelen, omdat nog nader onderzoek moet worden gedaan naar die parkeerdruk en omdat de aanleg van nieuwe parkeerplaatsen niet in het bestemmingsplan is vastgelegd.

Voor zover het betoog gaat over de andere inrichting van het Van der Meulenpad of andere in de omgeving liggende straten, overweegt de Afdeling dat in deze procedure alleen de vraag aan de orde is of een aanvaardbare verkeerssituatie en -afwikkeling in en om het plangebied kan worden gerealiseerd. Hoe straten exact worden ingericht, hoeft niet in een bestemmingsplan te worden geregeld. Verkeerstechnische inrichtingsaspecten hebben bovendien geen betrekking op het bestemmingsplan zelf, maar op de uitvoering daarvan. Uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen. Voor zover een deel van het Van der Meulenpad binnen het plangebied ligt, is niet gebleken dat het plan, gelet op het oppervlakte van de gronden met de bestemming "Verkeer-Verblijfsgebied", in de weg staat aan een verkeersveilige inrichting.

Het betoog slaagt daarom niet.

Het inrichtingsplan

24. Verschillende appellanten komen op tegen het inrichtingsplan. Zij voeren onder meer aan dat de parkeerplaatsen die zijn weergegeven in het inrichtingsplan, niet voldoen aan de daarvoor geldende eisen (bijvoorbeeld over de afmetingen en inrijmogelijkheden). Volgens hen is de beoogde nieuwe inrichting van parkeerplaatsen ook niet werkbaar, omdat er op het Van der Meulenpad onvoldoende ruimte aanwezig is en er geen rekening is gehouden met een stoep.

24.1. Deze betogen slagen niet. Zoals eerder in deze uitspraak al is vastgesteld, maakt het inrichtingsplan (met de daarbij behorende inrichtingstekening) geen deel uit van het bestemmingsplan of de verleende omgevingsvergunning. Het inrichtingsplan is op zichzelf ook geen juridisch bindend besluit. Dat betekent dat het inrichtingsplan in deze procedure niet inhoudelijk ter beoordeling staat.

Het betoog van appellanten kan daarom niet leiden tot vernietiging van het bestemmingsplan of de omgevingsvergunning.

Geluid

25. [appellant sub 9] vreest voor geluidsoverlast door weerskaatsing en door geluid vanaf de

balkons.

25.1. De raad betoogt dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening geen wet- of regelgeving geldt voor geluid afkomstig van balkons of weerkaatsing van het bouwblok. Vanuit balkons kan enige overlast optreden, maar dat is ook zo bij tuinen en in stedelijk gebied is een zekere mate van overlast onderdeel van de leefomgeving, zo stelt de raad.

Wat [appellant sub 9] heeft aangevoerd, geeft de Afdeling geen aanleiding om de raad hierin niet te volgen.

Het betoog slaagt niet.

26. [appellant sub 6] heeft aangevoerd dat hij vreest voor geluidsoverlast van het verkeer voor de bestaande woningen in de J.A. Beyerinkstraat, waar hij woont. Hij wijst in dit verband op paragraaf 4.6.3 van de plantoelichting. Daar staat dat de geluidsbelasting ten gevolge van wegverkeerslawaai op de J.A. Beyerinkstraat ter plaatse van de nieuwe geluidsgevoelige bestemmingen ten hoogste 58 (inclusief 5 dB correctie conform artikel 110g Wgh) bedraagt. Hiermee wordt niet voldaan aan de voorkeursgrenswaarde van 48 dB. De maximaal toelaatbare grenswaarde van 63 dB wordt niet overschreden, zo staat in de plantoelichting. [appellant sub 6] voert aan dat ten onrechte alleen de geluidssituatie van de nieuwe woningen is beoordeeld, en niet ook die van de bestaande woningen.

26.1. De raad en Stebru hebben zich op de zitting op het standpunt gesteld dat er geen aanleiding was om voor de bestaande woningen een specifiek geluidsonderzoek uit te voeren, gelet op het feit dat de J.A. Beyerinkstraat een bestaande 30 km/uurstraat is en gelet op de geringe toename van het aantal verkeersbewegingen als gevolg van het plan.

26.2. De Afdeling overweegt dat in paragraaf 3.2.4 van de plantoelichting is ingegaan op de verkeersgeneratie als gevolg van het plan. Uit tabel 1 volgt dat de verkeersintensiteit in de J.A. Beyerinkstraat in de autonome situatie 2.749 motorvoertuigen (hierna: mvt) per werkdagemaal in 2030 bedraagt. Uit tabel 2 volgt dat de totale toename als gevolg van het plan, dus van het gezondheidscentrum en de woningen tezamen, 599 mvt per werkdagemaal bedraagt. In tabel 3 zijn de verkeersintensiteiten na oplevering van het bouwplan weergegeven. Hieruit volgt dat, afhankelijk van om welk deel van de J.A. Beyerinkstraat het gaat, de verkeersintensiteit per werkdagemaal in 2030 tussen 2.869 mvt en 3.067 mvt ligt. Daarvan uitgaande ligt de toename van verkeer als gevolg van het plan dus tussen de 120 en (maximaal) 318 mvt per werkdagemaal. Gelet op het feit dat dit aantal van maximaal 318 mvt per werkdagemaal zich verspreidt over de werkdag en gelet op het feit dat de J.A. Beyerinkstraat een 30 km/uurstraat is en de rijsnelheid hier dus laag is, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat deze toename van verkeer van dien aard is dat er geen afzonderlijk onderzoek hoefde te worden gedaan naar de gevolgen van die toename voor de geluidsbelasting van de bestaande woningen aan de J.A. Beyerinkstraat.

Het betoog slaagt niet.

Afwijkingsbevoegdheid (huur naar koop)

27. PLUS komt op tegen artikel 8.2 van de planregels. Zij betoogt dat het bestemmingsplan om parkeer-technische redenen ten onrechte de mogelijkheid biedt om via een binnenplanse afwijking koopwoningen toe te staan. Op de zitting heeft PLUS toegelicht dat voor de toepassing van deze bevoegdheid weliswaar de voorwaarde geldt dat aan de dan geldende parkeernormen moet worden voldaan, maar zij vreest dat deze parkeernormen in de toekomst worden versoepeld.

27.1. De raad heeft toegelicht dat in de planregels expliciet is bepaald dat alleen huurappartementen zijn toegestaan, om zeker te stellen welke parkeernorm in dit geval van toepassing is. Als het voornemen bestaat om ook koopwoningen in het gebouw te realiseren, dan moet bij een aanvraag om een omgevingsvergunning ter afwijking van het bestemmingsplan worden beoordeeld of hiervoor voldoende ruimte bestaat uit een oogpunt van het parkeren, zo stelt de raad.

27.2. De Afdeling begrijpt deze toelichting van de raad zo dat hij met de beperking van het gebruik van de appartementen tot alleen huur heeft willen borgen dat het plan geen onaanvaardbare parkeergevolgen zou hebben. De raad heeft niet principieel willen uitsluiten dat er in de toekomst ook koopappartementen kunnen komen, maar de raad acht dit alleen mogelijk als dat vanuit parkeertechisch oogpunt aanvaardbaar is.

Wat PLUS heeft aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad deze keuze niet heeft mogen maken. Daarbij wijst de Afdeling er nog op dat tegen de verlening van een omgevingsvergunning ter afwijking van het bestemmingsplan rechtsmiddelen openstaan. Daarom is de stelling dat de parkeernormen op dat moment wellicht anders zijn, geen reden waarom de raad deze afwijkingsbevoegdheid niet heeft mogen opnemen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie bestemmingsplan

28. In de overwegingen 16.3 tot en met 16.5 heeft de Afdeling geoordeeld dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan niet zorgvuldig is voorbereid en deugdelijk is gemotiveerd. Dit omdat bij de normatieve parkeerbehoefte twee parkeerplaatsen ten onrechte voor dubbelgebruik in aanmerking zijn gebracht, terwijl deze als algemene gehandicaptenparkeerplaatsen moeten worden beschouwd. Ook is bij de normatieve parkeerbehoefte in strijd met het beleid uitgegaan van een aanwezigheidspercentage van 10% (in plaats van 15%) voor het gezondheidscentrum.

In overweging 18.4 is de Afdeling tot het oordeel gekomen dat de raad onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de parkeerdruk op verschillende dagen en tijdstippen in de week om zeker te stellen dat de zaterdagmiddag het maatgevende moment is waarop de parkeerdruk het hoogst is.

In overweging 19.2 heeft de Afdeling geoordeeld dat de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom een parkeerdruk van meer dan 85% in dit geval, gelet op de feitelijke parkeersituatie, aanvaardbaar kan worden geacht.

In de overwegingen 20.3 en 22.2 heeft de Afdeling geoordeeld dat de aanleg en instandhouding van de 12 extra parkeerplaatsen en de groenvoorzieningen, die de raad noodzakelijk acht met het oog op een goede ruimtelijke ordening, ten onrechte niet in het plan is geborgd.

Tot slot is de Afdeling in overweging 21.3 tot het oordeel gekomen dat - anders dan de raad nu stelt - uit het raadsbesluit niet kan worden afgeleid dat de raad de aanleg van nog eens 15 extra parkeerplaatsen niet noodzakelijk heeft geacht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan.

Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is om die redenen genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Hoe beoordeelt de Afdeling de omgevingsvergunning?

29. Zoals in overweging 3 is vermeld, heeft de omgevingsvergunning in de eerste plaats betrekking op het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. Als het college een aanvraag voor de activiteit 'bouwen' ontvangt, moet deze het bouwplan toetsen aan artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo. Die bepaling is weergegeven in de bijlage bij deze uitspraak.

Bij de toetsing aan artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo geldt een zogenoemd limitatief-imperatief stelsel. Dit betekent dat het college moet beoordelen of zich één of meer van de weigeringsgronden uit die bepaling voordoen. Als dat niet het geval is, dan moet de omgevingsvergunning worden verleend. Als dat wel zo is, dan moet de gevraagde vergunning worden geweigerd. Het college heeft daarbij dus geen ruimte meer om een belangenafweging te maken.

Uit de tekst van artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo blijkt ook dat de vergunning onder meer moet worden geweigerd, als het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan (onderdeel c). In dat geval moet de aanvraag mede worden aangemerkt als een aanvraag voor het afwijken van het bestemmingsplan (zie artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo). De vergunning mag dan alleen worden geweigerd, als vergunningverlening niet mogelijk is met toepassing van artikel 2.12 van de Wabo.

29.1. In dit geval is de aanvraag op het punt van het parkeren in strijd met het bestemmingsplan (namelijk met de regel in artikel 6.1 van de planregels dat parkeren op eigen terrein moet plaatsvinden). Op dat punt is bij de verlening van de omgevingsvergunning toepassing gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°, van de Wabo, bezien in samenhang met artikel 6.4 van de regels van het bestemmingsplan.

Uit artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo volgt dat een omgevingsvergunning voor zo'n activiteit alleen kan worden verleend, als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en als wordt voldaan aan de regels die in het bestemmingsplan zijn gesteld voor afwijking.

Het college komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toe en het moet de betrokken belangen afwegen. De bestuursrechter oordeelt niet zelf of verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met de verlening van de omgevingsvergunning te dienen doelen.

Het trafohuisje

30. [appellant sub 3], [appellant sub 7] en [appellant sub 8] keren zich tegen de mogelijkheid om een afzonderlijk trafohuisje te realiseren aan het Burgemeester Van der Meulenpad. Zij vrezen dat hierdoor een afgelegen, onoverzichtelijk hoekje zal ontstaan, dat kan worden gebruikt door drugsdealers of hangjongeren. Dit zal volgens hen leiden tot overlast en een sociaal onveilige situatie. Zij stellen daarom dat het trafohuisje geïntegreerd moet worden in het nieuwe gebouw.

30.1. Op de zitting heeft de Afdeling samen met partijen vastgesteld dat het trafohuisje is voorzien op gronden waaraan in het bestemmingsplan de enkelbestemming "Verkeer -

Verblijfsgebied" is toegekend. Daarbij is ook vastgesteld dat artikel 4.1, aanhef en onder f, van de planregels de mogelijkheid biedt om voorzieningen van algemeen nut, zoals een trafohuisje, te realiseren op gronden met die bestemming.

In artikel 4.2.2 van de planregels zijn bouwregels gesteld over gebouwen voor een voorziening van algemeen nut. Daarin is bepaald dat de bouwhoogte van zo'n gebouw maximaal 4 meter mag zijn en dat de oppervlakte van zo'n gebouw maximaal 25 m² per gebouw mag zijn.

30.2. Op de zitting is gebleken dat appellanten zich niet verzetten tegen deze planregeling als zodanig. Zij hebben bezwaar tegen de manier waarop het trafohuisje in dit geval concreet mag worden vormgegeven, namelijk als een apart bouwwerk buiten het hoofdgebouw. De Afdeling stelt dan ook vast dat dit betoog zich niet richt tegen het bestemmingsplan, maar dat dit betoog zich richt tegen de omgevingsvergunning, voor zover die vergunning betrekking heeft op het trafohuisje.

30.3. Het college en Stebru hebben op de zitting verklaard dat het bij het door appellanten bedoelde trafohuisje gaat om een bestaande constructie. In de huidige situatie, waarin het voormalige kantoorgebouw nog aanwezig is, vormt de constructie van het trafohuisje een onderdeel van het hoofdgebouw. De verleende omgevingsvergunning maakt het mogelijk om het hoofdgebouw (door sloop en nieuwbouw) te verschuiven, waarbij de constructie van het trafohuisje op de huidige plaats aanwezig blijft. Daarbij komt het trafohuisje buiten het hoofdgebouw te liggen. Wel zal daarbij nieuw metselwerk rond de buitenmuren van de constructie worden aangebracht, om een visuele eenheid te vormen met het hoofdgebouw, zo hebben deze partijen op de zitting verklaard.

Appellanten hebben deze verklaring niet bestreden. Gelet op deze verklaring, gezien in samenhang met de bouwtekeningen die deel uitmaken van de aanvraag, stelt de Afdeling vast dat het trafohuisje daadwerkelijk onderdeel uitmaakt van de verleende omgevingsvergunning.

30.4. Partijen zijn het erover eens dat de aanvraag, voor zover het gaat om het trafohuisje, niet in strijd is met het bestemmingsplan.

De eventuele nadelige gevolgen die dit bouwwerk kan hebben voor de sociale veiligheid, vormen ook geen weigeringsgrond op basis van de andere toetsingsgronden die zijn opgenomen in artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo. Dit betekent dat, zelfs als het bouwplan zou leiden tot overlast en sociale onveiligheid, dit er niet toe kan leiden dat het college de gevraagde vergunning had mogen weigeren.

Dit betoog slaagt daarom niet.

Vergunningvoorschrift over huurappartementen en gezondheidscentrum?

31. [appellant sub 4] betoogt dat in de voorschriften, die zijn verbonden aan de omgevingsvergunning, ten onrechte niet is bepaald dat de woningen in het gebouw alleen mogen worden gebruikt als huurappartementen. Ook stelt zij dat ten onrechte niet is vastgelegd dat er maximaal 1 gezondheidscentrum in het gebouw mag komen. Zij vreest daarom dat er toch koopwoningen in het gebouw worden gerealiseerd en dat er veel meer behandelkamers zullen komen. In dat geval zal zeker niet worden voldaan aan de parkeernormen. De parkeeroverlast zal dan nog groter worden, zo stelt zij.

31.1. De Afdeling overweegt hierover dat in het bestemmingsplan (in artikel 3.1, onder a, van de planregels) is bepaald dat alleen huurappartementen zijn toegestaan. Aan die regel zullen

betrokkenen zich moeten houden. Bij een overtreding daarvan kan het gemeentebestuur handhavend optreden. Vastlegging van die regel in de omgevingsvergunning is dus niet nodig uit een oogpunt van het voorkomen van parkeeroverlast.

Ook over het gebruik van het gebouw voor een gezondheidscentrum, al dan niet gecombineerd met een apotheek, zijn in het bestemmingsplan duidelijke regels gesteld in artikel 3.1. Het aantal behandelkamers is daarbij aan een maximum gebonden (in de situatie met apotheek en in de situatie zonder apotheek). Ook dit hoeft dus niet in de omgevingsvergunning te worden voorgeschreven uit een oogpunt van het voorkomen van parkeeroverlast. Het betoog slaagt niet.

Laden en lossen

32. PLUS betoogt dat de omgevingsvergunning ten onrechte niet in een laad- en losvoorziening voorziet. Zij acht dit in strijd met artikel 6.2 van de regels van het bestemmingsplan.

32.1. In artikel 6.2 van de regels van het bestemmingsplan is bepaald dat als de bestemming van een gebouw aanleiding geeft tot een te verwachten behoefte aan ruimte voor het laden of lossen van goederen, in deze behoefte in voldoende mate moet zijn voorzien.

32.2. Het college heeft zich bij de verlening van de omgevingsvergunning op het standpunt gesteld dat het gebruik van het gebouw voor woonappartementen, een gezondheidscentrum en/of een apotheek, niet een te verwachten behoefte aan het laden of lossen van goederen heeft.

Wat PLUS heeft aangevoerd, geeft geen aanleiding om het college hierin niet te volgen. Het betoog slaagt niet.

Afwijken van het bestemmingsplan voor het parkeren

33. Alle appellanten betogen dat het college ten onrechte - met toepassing van artikel 6.4 van de regels van het bestemmingsplan - een omgevingsvergunning heeft verleend om af te wijken van artikel 6.1 van de planregels. In artikel 6.1 is bepaald dat parkeren op eigen terrein moet plaatsvinden. Zij stellen dat deze afwijking niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en dat deze afwijking niet voldoende is onderbouwd met de onderzoeken die aan het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning ten grondslag liggen.

33.1. Zoals in overweging 13.2 van deze uitspraak is vastgesteld, is de raad er bij de vaststelling van het bestemmingsplan al vanuit gegaan dat in dit geval gebruik zal worden gemaakt van de afwijkingsbevoegdheid die is opgenomen in artikel 6.4 van de planregels. Het college heeft dit inderdaad gedaan bij de verlening van de omgevingsvergunning.

Aan het besluit van de raad tot vaststelling van het bestemmingsplan en het besluit van het college tot verlening van de omgevingsvergunning liggen dezelfde onderzoeken ten grondslag over het parkeren. Ook de motivering over de aanvaardbaarheid van de parkeersituatie is bij beide besluiten gelijk. Zoals uit de conclusie in overweging 28 blijkt, slaagt het betoog dat appellanten daarover hebben aangevoerd in het kader van hun beroepen tegen het bestemmingsplan. Om dezelfde redenen slaagt dit betoog ook in het kader van hun beroepen tegen de omgevingsvergunning.

Dit betekent dat ook het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning is genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. Het betoog slaagt.

Eindconclusie

34. De beroepen tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan en het besluit tot verlening van omgevingsvergunning zijn gegrond, zodat deze besluiten moeten worden vernietigd.

35. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Overschrijding van de redelijke termijn?

36. [appellant sub 1] heeft een verzoek ingediend om schadevergoeding in verband met de overschrijding van de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Hij stelt dat de redelijke termijn zal worden overschreden als de Afdeling na 12 april 2012 uitspraak doet.

36.1. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het EVRM heeft een ieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.

36.2. Met de vaststelling van het bestemmingsplan is ook een beslissing genomen over de burgerlijke rechten en verplichtingen van [appellant sub 1] als bedoeld in artikel 6 van het EVRM.

Voor een zaak die door de Afdeling zonder voorafgaande bezwaarfase in eerste en enige aanleg wordt behandeld, is het uitgangspunt dat binnen een termijn van twee jaar uitspraak moet zijn gedaan. In een zaak over een bestemmingsplan, dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, begint de termijn te lopen op het moment dat de betrokkene beroep instelt tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan (zie de uitspraak van 23 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1340](#)).

36.3. Omdat de uitspraak niet later dan twee jaar na het instellen van beroep door [appellant sub 1] wordt gedaan, kan niet worden geoordeeld dat daarmee de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM is overschreden. Het verzoek van [appellant sub 1] om schadevergoeding wordt daarom afgewezen.

Proceskosten

37. De raad en het college moeten de proceskosten vergoeden.

Daarbij merkt de Afdeling op dat [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 9] en [appellant sub 11] gezamenlijk twee tegenonderzoeken hebben laten verrichten op het punt van parkeren. Zij hebben gevraagd om vergoeding van de kosten daarvan. Omdat zowel het opstellen van de onderzoeken als de kosten daarvan redelijk zijn, zal de Afdeling hiervoor in het dictum van de uitspraak een vergoeding uitspreken. Daarbij gaat de Afdeling conform de overgelegde urenspecificatie uit van een totaal van 24,5 uren die aan de onderzoeken zijn besteed. Op verzoek van deze partijen zal het volledige bedrag hierbij worden toegekend aan [appellant sub 11]. Daarna zullen [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 9] en

[appellant sub 11] het bedrag onderling verdelen, zo is de op de zitting gemaakte afspraak.
Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Zuidplas van 19 januari 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "De Twee Gebroeders";

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas van 25 februari 2021 tot verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een woongebouw met 42 appartementen en een gezondheidscentrum aan Stebru Ontwikkeling B.V.;

IV. draagt de raad van de gemeente Zuidplas op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor onder II vermelde onderdeel wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

V. wijst het verzoek van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] om schadevergoeding af;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Zuidplas en het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas gezamenlijk tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van de beroepen gemaakte proceskosten tot een bedrag van:

- € 1.674,00 aan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan,

- € 1.674,00 aan PLUS Vastgoed B.V. en anderen, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan,

- € 1.674,00 aan [appellant sub 3], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,

- € 1.674,00 aan [appellant sub 4], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,

- € 1.674,00 aan [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan,

- € 1.674,00 aan [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan,

- € 1.674,00 aan de heer en mevrouw [appellant sub 9], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan,

- € 4.957,98 aan [appellant sub 11A] en [appellant sub 11B], waarvan € 1.674,00 is toe te

rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Zuidplas en het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas het door appellanten voor de behandeling van hun beroep betaalde griffierecht vergoeden tot een bedrag van:

- € 181,00 aan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan,

- € 360,00 aan PLUS Vastgoed B.V. en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan,

- € 181,00 aan [appellant sub 3],

- € 181,00 aan [appellant sub 4],

- € 181,00 aan [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan,

- € 181,00 aan [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan,

- € 181,00 aan [appellant sub 7] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan,

- € 181,00 aan [appellant sub 8],

- € 181,00 aan de heer en mevrouw [appellant sub 9], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan,

- € 181,00 aan [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan,

- € 181,00 aan [appellant sub 11A] en [appellant sub 11B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J.J.W.P. van Gastel, voorzitter, mr. B. Meijer en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.I. Breunese-van Goor, griffier.

w.g. Van Gastel
voorzitter

w.g. Breunese-van Goor
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 april 2023

896-208

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

(...)

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan (...).

Artikel 2.10

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

a. de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 of 120 van de Woningwet;

b. de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij de bouwverordening of, zolang de bouwverordening daarmee nog niet in overeenstemming is gebracht, met de voorschriften die zijn gesteld bij een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8, achtste lid, van de Woningwet dan wel bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 120 van die wet;

c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12;

d. het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onder a, van de Woningwet, tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend;

e. de activiteit een wegtunnel als bedoeld in de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels betreft en uit de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden blijkt dat niet wordt voldaan aan de in artikel 6, eerste lid, van die wet gestelde norm.

2. In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en wordt de vergunning op de grond, bedoeld in het eerste lid, onder c, slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is.

Artikel 2.12

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Regels bestemmingsplan "De Twee Gebroeders"

Artikel 1 Begrippen

In deze regels wordt verstaan onder:

[...]

1.8 behandelkamer

besloten ruimte waar behandeling van patiënt of cliënt plaatsvindt;

[...]

1.25 gezondheidscentrum:

een inrichting voor diverse zorgverlenende instanties en daarmee gelijk te stellen diensten, zoals huisartsen, fysiotherapeuten, verloskundigen, eerstelijnspsychologen, diëtisten, maatschappelijk werkenden en/of andere eerstelijnszorgverleners, jeugdzorg, thuiszorg en daaraan ondergeschikte administratieve doeleinden;

[...].

Artikel 3 Gemengd

3.1 Bestemmingsomschrijving

De op de verbeelding voor Gemengd aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen, uitsluitend toegestaan in de vorm van huurwoningen en uitsluitend toegestaan op de verdiepingen, waarbij alleen gestapelde woningen zijn toegestaan en het totaal aantal woningen ten hoogste 42 bedraagt;

b. gezondheidscentrum, uitsluitend op de begane grond en eerste verdieping, waarbij het totaal aantal behandelkamers ten hoogste 16 bedraagt;

c. apotheek, uitsluitend op de begane grond en eerste verdieping, met dien verstande dat de functie uitsluitend is toegestaan, indien het totaal aantal behandelkamers van het onder b genoemde gezondheidscentrum ten hoogste 14 bedraagt;

[...].

3.2.1 Voor het bouwen van hoofdgebouwen gelden de volgende regels:

a. hoofdgebouwen mogen uitsluitend binnen het op de verbeelding aangegeven bouwvlak

worden gebouwd;

b. de maximale bouwhoogte mag niet meer bedragen dan ter plaatse van de aanduiding 'maximale bouwhoogte' op de verbeelding is aangegeven;

c. de maximale goothoogte mag niet meer bedragen dan ter plaatse van de aanduiding 'maximale goothoogte' op de verbeelding is aangegeven.

3.5 Afwijken

Het bevoegd gezag kan bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in artikel 3.1, onder b en c, indien is aangetoond dat de parkeerbehoefte hierdoor niet toeneemt. Het bevoegd gezag kan hiertoe voorschriften aan de omgevingsvergunning verbinden.

Artikel 4 Verkeer - Verblijfsgebied

4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor Verkeer - Verblijfsgebied aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wegen, straten en paden met hoofdzakelijk een verblijfsfunctie;

b. voet- en fietspaden;

c. parkeervoorzieningen;

d. groenvoorzieningen;

e. tuinen;

f. voorzieningen van algemeen nut;

g. ondergeschikte bouwonderdelen van aangrenzende bestemmingen;

[...].

4.2.2 Gebouwen

Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende bepalingen:

a. de bouwhoogte van een gebouw voor een voorziening van algemeen nut bedraagt maximaal 4 meter;

b. de oppervlakte van een gebouw voor een voorziening van algemeen nut bedraagt maximaal 25 m² per gebouw;

c. de bouwhoogte van overige gebouwen bedraagt maximaal 3 meter.

Artikel 6 Algemene bouwregels

6.1 Parkeren

Een omgevingsvergunning voor het bouwen, het uitbreiden en/of het wijzigen van de functie van gebouwen en/of gronden wordt slechts verleend indien bij de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt aangetoond dat gelet op de omvang of de bestemming van het gebouw en/of gronden in voldoende mate wordt voorzien in ruimte voor het parkeren of stallen van auto's in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw behoort. Hierbij gelden de parkeernormen, zoals vastgelegd in de op 27 november 2019 vastgestelde 'Nota van parkeernormen 2019'. Indien deze beleidsregels gedurende de planperiode worden gewijzigd, dient getoetst te worden aan diens

rechtsopvolger.

6.2 Laden en lossen

Indien de bestemming van een gebouw aanleiding geeft tot een te verwachten behoefte aan ruimte voor het laden of lossen van goederen, moet in deze behoefte in voldoende mate zijn voorzien aan, in of onder dat gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw behoort. Hierbij wordt uitgegaan van de ASVV 2012 van het CROW. Indien deze beleidsregels gedurende de planperiode worden gewijzigd, dient getoetst te worden aan diens rechtsopvolger.

6.3 Uitzondering

De parkeernormen genoemd in artikel 6.1 zijn niet van toepassing voor een omgevingsvergunning voor het bouwen waarvoor, voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan, reeds contractuele afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente en aanvrager. In dat geval gelden de parkeernormen zoals vastgelegd in de op 29 september 2013 vastgestelde 'Beleidsnota Parkeernormen'.

6.4 Afwijken

Het bevoegd gezag kan bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in artikel 6.1, mits wordt voldaan aan de op grond van artikel 6.1 of artikel 6.3 van toepassing zijnde 'Nota parkeernormen 2019' dan wel diens rechtsopvolger(s), respectievelijk de (in artikel 6.3 van toepassing verklaarde) 'Beleidsnota Parkeernormen', gestelde voorwaarden.

Artikel 8 Algemene afwijkingsregels

8.2 Afwijken voor toestaan koopwoningen

Het bevoegd gezag kan bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in artikel 3.1, onder a, door koopwoningen toe te staan. Hierbij geldt dat:

- a. een omgevingsvergunning wordt slechts verleend, indien bij de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt aangetoond dat gelet op de omvang of de bestemming van het gebouw en/of gronden in voldoende mate wordt voorzien in ruimte voor het parkeren, waarbij de parkeernormen gelden conform de 'Nota van parkeernormen 2019' dan wel diens rechtsopvolger(s).
- b. het bevoegd gezag kan bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in artikel 8.2, onder a, mits wordt voldaan aan de in de toepasselijke 'Nota parkeernormen 2019' dan wel diens rechtsopvolger(s), gestelde voorwaarden.