

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:4033
Datum uitspraak	1 november 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 januari 2023 heeft de raad van de gemeente Edam-Volendam het bestemmingsplan "Oorgat6/6a Edam" vastgesteld. Het bestemmingsplan heeft betrekking op een voorziening voor 24-uurs zorg. Aan het Oorgat 6/6A wordt een kleinschalig woonzorgcomplex en een naastliggende woning gerealiseerd. Het woonzorgcomplex zal bestaan uit zorgappartementen, een zorghotel, een hospice en eventueel een kleine buurtkamer met dagbesteding voor cliënten en omwonenden. Het geldende bestemmingsplan (bestemmingsplan Oorgat e.o.) laat de herontwikkeling niet toe, omdat het perceel uitsluitend is bestemd voor bedrijfsvestiging. Daarom is een herziening van het bestemmingsplan nodig. [appellanten] wonen in de nabijheid van het plangebied en kunnen zich niet verenigen met de ontwikkeling die het bestemmingsplan mogelijk maakt. Het plangebied ligt in Edam aan het Oorgat, nabij de sluis.

Volledige tekst

202301843/1/R1.

Datum uitspraak: 1 november 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A], [appellant B] en [appellant C], wonend te Edam, gemeente Edam-Volendam, appellanten,

en

de raad van de gemeente Edam-Volendam, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 januari 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Oorgat6/6a Edam" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten] beroep ingesteld.

De raad heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

Oorgat Ontwikkeling B.V. (hierna: Oorgat Ontwikkeling) heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting van 19 oktober 2023 behandeld, waar [appellant B] en [appellant C] en de raad, vertegenwoordigd door mr. S. Smit, advocaat te Alkmaar, en D. Reek, zijn verschenen. Verder is op de zitting Oorgat Ontwikkeling, vertegenwoordigd door [gemachtigden], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan heeft betrekking op een voorziening voor 24-uurs zorg. Aan het Oorgat 6/6A wordt een kleinschalig woonzorgcomplex en een naastliggende woning gerealiseerd. Het woonzorgcomplex zal bestaan uit zorgappartementen, een zorghotel, een hospice en eventueel een kleine buurtkamer met dagbesteding voor cliënten en omwonenden. Het geldende bestemmingsplan (bestemmingsplan Oorgat e.o.) laat de herontwikkeling niet toe, omdat het perceel uitsluitend is bestemd voor bedrijfsvestiging. Daarom is een herziening van het bestemmingsplan nodig. [appellanten] wonen in de nabijheid van het plangebied en kunnen zich niet verenigen met de ontwikkeling die het bestemmingsplan mogelijk maakt.

1.1. Het plangebied ligt in Edam aan het Oorgat, nabij de sluis.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een 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.

Beroepsgronden

3. [appellanten] betogen dat onvoldoende participatie heeft plaatsgevonden met de omwonenden. Er hebben geen gezamenlijke communicatiemomenten plaatsgevonden, alleen gesprekken op individuele basis. De gesprekken die afzonderlijk met omwonenden hebben plaatsgevonden, vonden grotendeels digitaal plaats. Zij voeren aan dat onvoldoende naar hen is geluisterd.

3.1. De raad heeft toegelicht dat het bestemmingsplan is voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Het ontwerpbestemmingsplan is ter inzage gelegd en aan iedereen is gelegenheid geboden om zienswijzen naar voren te brengen. Van die gelegenheid

hebben [appellanten] ook gebruik gemaakt. Op hun zienswijzen is vervolgens gereageerd door de raad. De raad betoogt terecht dat uit de wet geen verplichting volgt om in de fase voorafgaand aan de procedure in afdeling 3.4 van de Awb omwonenden actief te betrekken bij de ontwikkeling van een ruimtelijk plan (zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1445, en van 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1252). De raad heeft verder toegelicht dat de wijze waarop participatie is vormgegeven ook niet in strijd is met de Inspraakverordening Edam-Volendam 2016. De raad heeft verder gemotiveerd toegelicht hoe de inspraakmogelijkheid is geregeld. Zo heeft de initiatiefnemer (Oorgat Ontwikkeling) op verzoek van de gemeente een communicatie- en participatieplan opgesteld. Op basis van dat plan zijn (persoonlijke) gesprekken gevoerd met omwonenden en zijn stukken over de ontwikkeling met omwonenden gedeeld. De wijze waarop dit is gebeurd, namelijk via individuele gesprekken, maakt, zoals de raad terecht betoogt, niet dat participatie niet op de juiste wijze is vormgegeven. Van het participatietraject is uitvoerig verslag gedaan (bijlagen 16, 17 en 18 bij de toelichting van het bestemmingsplan). Verder heeft Oorgat Ontwikkeling uiteengezet dat en hoe participatie heeft plaatsgevonden. Zo zijn direct omwonenden, waaronder [appellanten], benaderd voor een persoonlijk gesprek. Zij hebben dat eerst afgewezen. Vervolgens heeft op verzoek van [appellant C] een gesprek plaatsgevonden bij haar thuis. De Afdeling is, gelet op het voorgaande, van oordeel dat voldoende participatie heeft plaatsgevonden en dat het participatieproces niet onzorgvuldig is verlopen. De participatie heeft ook geleid tot wijzigingen in het voorlopig ontwerp van het bouwplan, waaronder een beperking van het aantal ramen aan de oostzijde van het gebouw. Dat niet aan (alle) wensen van [appellanten] invulling is gegeven, betekent niet dat het participatieproces onzorgvuldig is verlopen. Het betoog van [appellant A] en [appellant C] slaagt niet.

3.2. [appellanten] betogen verder dat de ontwikkeling die met het bestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt, leidt tot aantasting van hun woon- en leefklimaat. Deze aantasting vindt plaats door de massaliteit van het plan, de hoeveelheid mensen die er komt wonen en de verkeers- en parkeerdruk. Verder betogen zij dat er onvoldoende maatregelen zijn genomen om het zicht naar [locatie] beperken. Hun voorstel om de bebouwing een kwartslag te draaien is ten onrechte niet gevolgd. Verder staan om het perceel veel bomen en die maken het perceel donker. Voor ouderen, zijnde de toekomstige bewoners van het complex, is belangrijk dat zij veel daglicht hebben.

3.3. De raad heeft toegelicht dat het nieuw toegelaten bebouwd oppervlak kleiner is ten opzichte van het in het vorige bestemmingsplan toegestane bebouwd oppervlak voor bedrijfsdoeleinden (855 m² in plaats van 1.085 m²). Het bouwvolume neemt ook niet toe ten opzichte van de huidige situatie. Ook stelt de Afdeling vast dat de afstand van het bouwvlak tot de erfgrans ten opzichte van het vorige bestemmingsplan is vergroot met ca. 4 m. Voor zover de beroepsgrond betrekking heeft op het bouwvolume slaagt deze daarom niet. De raad heeft zich verder op het standpunt mogen stellen dat, omdat het woon- zorgcomplex op de plaats van het bestaande bedrijfsgebouw wordt gebouwd, de bestaande zichtlijnen zoveel mogelijk in stand blijven. Waarom niet gekozen is voor het door [appellant A] en [appellant C] naar voren gebrachte alternatief waarbij het woon- zorgcomplex een kwartslag wordt gedraaid, is volgens de raad in het stedenbouwkundig advies van 7 juni 2022 uitgelegd. Zo staat in dat advies dat het draaien van het complex ervoor zorgt dat er over bijna de hele breedte van het perceel bebouwing wordt gerealiseerd. Dit zorgt voor een zeer gesloten en verhard aanzicht van het volledige erf. Door het gebouw in de breedte te plaatsen ontstaat er een veel massiever aanzicht met een veel groter volume. De Afdeling is, gelet op dat advies en de toelichting op de zitting, van oordeel dat de raad de keuze voor deze variant voldoende heeft gemotiveerd. De beroepsgrond slaagt ook in zoverre niet. De raad betoogt tot slot

terecht dat de normen in het Bouwbesluit 2012 over daglichttoetreding kennelijk niet strekken tot bescherming van personen die geen bewoners of gebruikers (zullen) zijn van het gebouw, zoals omwonenden als [appellanten] (uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, overweging 10.44). Bovendien zal een toetsing aan die normen pas plaatsvinden bij het besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen, en dat besluit is in deze procedure niet aan de orde. Het betoog van [appellanten] slaagt ook in zoverre niet.

4. [appellanten] betogen verder dat het onderzoek dat gedaan is naar de parkeer- en verkeersdruk onvoldoende is. Volgens [appellanten] zal de verkeersdruk veel hoger worden dan waarmee gerekend is. Zij stellen verder dat de hoeveelheid parkeerplekken te weinig is, mede gelet op de omstandigheid dat de dichtstbijzijnde bushalte op 20 minuten loopafstand is.

4.1. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich, onder verwijzing naar de motivering in de Nota van Zienswijzen, op het standpunt heeft mogen stellen dat er geen sprake zal zijn van onaanvaardbare verkeersoverlast. In dit verband is onder meer van belang dat daaruit naar voren komt dat in de bestaande situatie (een sloop- en transportbedrijf met een bedrijfswoning) op basis van de kengetallen van de CROW-publicatie "Toekomstbestendig parkeren" ca. 63 tot 130 verkeersbewegingen per etmaal kunnen optreden. In de nieuwe situatie (woonzorgcomplex en woning) zullen er (worst case) 120 tot 121 verkeersbewegingen per etmaal zijn. Omdat die verkeersbewegingen zich over het etmaal zullen verspreiden en bovendien - vergeleken met de bestaande situatie - veel minder vrachtwagens het perceel zullen aandoen, is er geen aanleiding voor de veronderstelling dat er een onaanvaardbare verkeersdruk op het Oorgat zal optreden. Over de parkeerdruk heeft de raad toegelicht dat in de toelichting bij het bestemmingsplan is onderkend dat sprake is van een te hoge parkeerdruk op het Oorgat. Daarom is in artikel 9.1.1 van de planregels bepaald dat bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen moet zijn voorzien in voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein. De raad heeft verder toegelicht dat de berekening van het aantal parkeerplaatsen op eigen terrein is gemaakt op basis van de CROW-publicatie 317. De parkeerkencijfers die daarin zijn vermeld, zijn gelijk aan de cijfers in het bestemmingsplan "Parapluherziening parkeren c.a.". Voor een verpleeg- en verzorgingstehuis wordt daarbij uitgegaan van 0,6 parkeerplaatsen per wooneenheid. Uit die berekening volgt dat 17 parkeerplaatsen op eigen terrein moeten worden gerealiseerd. Het perceel biedt daarvoor ook voldoende ruimte. In hetgeen [appellanten] hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich bij de berekening van de verwachte verkeersgeneratie en parkeerbehoefte niet heeft mogen baseren op de in de CROW-publicaties genoemde kerngetallen. Het betoog van [appellanten] slaagt niet.

5. [appellanten] voeren verder aan dat bij het vaststellen van het bestemmingsplan onvoldoende rekening is gehouden met het aangrenzende Bijzonder Provinciaal Landschap (BPL).

5.1. De raad heeft gemotiveerd toegelicht dat het plangebied zelf geen deel uitmaakt van het BPL en dat het aangrenzende BPL bestaat uit water aan de achterkant van het plangebied. Mede gelet daarop bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het plan in strijd is met artikel 6.46 van de Omgevingsverordening NH 2020 dan wel een andere bepaling van die verordening. De raad heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat er in zoverre geen beperkingen zijn voor het realiseren van het plan.

5.2. [appellanten] betogen verder dat voor de ontwikkeling een ontheffing nodig is op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb). Er zijn in de omgeving veel dieren

aanwezig. Dit staat deels haaks op het ecologische onderzoek dat als bijlage bij het bestemmingsplan zit en dat uitgaat van een beperkt aantal aanwezige diersoorten. Zij verwijzen in dit verband naar het onderzoek dat door hun buurman is gedaan. Bovendien bevinden zich direct naast het plangebied en iets verder Natura 2000-gebieden die gevoelig zijn voor stikstof en waar de kritische depositiewaarden worden overschreden.

5.3. De raad heeft gemotiveerd toegelicht dat bij de ruimtelijke planvorming aandacht is besteed aan de toepasselijke natuurwetgeving. Met het oog daarop is een ecologisch onderzoek uitgevoerd. Op basis van dat onderzoek is geconcludeerd dat er geen ontheffing nodig is op grond van de Wnb. Zo staat in het onderzoek onder meer dat het plangebied geen (essentiële) functie heeft voor vleermuizen, gierzwaluw, huismus, uilen of marterachtigen. Het onderzoek van de buurman van [appellanten] leidt volgens de raad niet tot een ander oordeel. In dit verband is volgens de raad van belang dat in het ecologisch onderzoek niet wordt gesteld dat er geen huismus aanwezig is. In het onderzoek staat alleen dat het plangebied geen (essentiële) functie vervult voor de huismus.

Gelet hierop en omdat het onderzoek door de buurman ziet op Fort Edam en niet op het plangebied, ziet de Afdeling geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de redenering van de raad. Het betoog van [appellanten] slaagt in zoverre niet.

5.4. De Afdeling ziet zich, in het kader van de beoordeling van de beroepsgrond over stikstofdepositie, gesteld voor de vraag of in het kader van deze beroepsgrond het relativiteitsvereiste aan [appellanten] moet worden tegengeworpen. Hierover wordt het volgende overwogen.

5.5. Artikel 8:69a van de Awb luidt als volgt:

"De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt. Dit wordt het relativiteitsvereiste genoemd.

5.6. De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, zijn daarin opgenomen ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Uit de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#) (overwegingen 7.1, 10.49, 10.51 en 10.52) volgt dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb bedoelt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

5.7. In de Memo stikstofdepositie die als bijlage bij de toelichting is opgenomen, staat dat tijdens de gebruiksfase geen sprake zal zijn van een verhoging van de depositie op de Natura 2000-gebieden in de omgeving. Tijdens de bouwfase zal wel sprake zijn van een verhoogde depositie van 0,01 mol/ha maar die depositie zal - zo is ter zitting gebleken - alleen optreden

op het stikstofgevoelige Natura 2000-gebied "Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiskse".

5.8. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het belang van [appellanten] bij behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving verweven is met het algemeen belang dat de Wnb beoogt te beschermen. Hierbij wijst de Afdeling op de afstand van ca. 10 km van de woonpercelen van [appellanten] tot het genoemde stikstofgevoelige Natura 2000-gebied "Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiskse", welke afstand aanzienlijk is. Naar het oordeel van de Afdeling maakt dit Natura 2000-gebied geen deel uit van de leefomgeving van [appellanten]. Gelet hierop staat artikel 8:69a van de Awb eraan in de weg om het besluit tot vaststelling van het plan te vernietigen vanwege de beroepsgrond over de gebiedsbescherming. Deze beroepsgrond blijft daarom buiten beschouwing.

6. [appellanten] betogen tot slot dat het bestemmingsplan effect zal hebben op de waterkwaliteit. Zij voeren in dit verband aan dat in Kaderrichtlijn Water is bepaald dat concentraties van verontreinigde stoffen in grond- en oppervlaktewater niet mogen stijgen. De sloot achter het perceel stinkt en onduidelijk is wat de effecten van deze ontwikkeling op de kwaliteit van het water zullen zijn.

6.1. De raad heeft toegelicht dat het schoonhouden van de sloot de taak van de gemeente is en dat deze in 2023 zal worden gebaggerd. Om te borgen dat voldaan wordt aan de normen voor waterkwaliteit heeft het Hoogheemraadschap Noorder Kwartier een waterbeheerplan vastgesteld. Daarnaast heeft de gemeente met het Hoogheemraadschap een afvalwaterakkoord gesloten. Daarbij is een van de doelstellingen om vervuiling van het oppervlaktewater te voorkomen. Methoden om deze doelen te bereiken zijn onder andere het afkoppelen van hemelwaterafvoer om overstortende riolen tegen te gaan en het doorspoelen van watergangen met riooloverstorten. De Afdeling is van oordeel dat de raad hiermee deugdelijk heeft gemotiveerd dat deze ontwikkeling ook in zoverre ruimtelijk aanvaardbaar is. Het betoog van [appellanten] slaagt niet.

Conclusie

7. Het beroep is ongegrond.

8. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H.J.M. Besselink, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S. Yildiz, griffier.

w.g. Besselink

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Yildiz

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 november 2023

594