

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:3024
Datum uitspraak	27 mei 2026
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 24 januari 2024 heeft de raad van de gemeente Leeuwarden het bestemmingsplan "Leeuwarden - appartementengebouw Beukenstraat 1" vastgesteld. Het plan maakt het mogelijk op het perceel aan de Beukenstraat 1 in Leeuwarden een appartementengebouw met 17 woningen te bouwen. Werkgroep Beukenstraat kan zich niet met het plan verenigen en heeft beroep ingesteld. [appellant A] e.a. betogen dat in paragraaf 6.2 van de plantoelichting ten onrechte staat dat de omgeving is betrokken bij het plan. [appellant A] e.a. hebben een zienswijze naar voren gebracht, maar dat heeft niet geleid tot aanpassingen aan het plan. De raad heeft hun bezwaren van tafel geveegd.

Volledige tekst

202401747/1/R3.

Datum uitspraak: 27 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A], [appellant B] en [appellant C], wonende in Leeuwarden,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Leeuwarden,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 24 januari 2024 heeft de raad het bestemmingsplan "Leeuwarden - appartementengebouw Beukenstraat 1" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Werkgroep Beukenstraat beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Werkgroep Beukenstraat heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 3 december 2025, waar [appellant B] en [appellant A] en de raad, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], zijn verschenen. Ook is op de zitting Steen Invest II B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde B], als partij op de zitting gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

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

Het ontwerpplan is op 20 april 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening en de Crisis- en herstelwet, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het plan maakt het mogelijk op het perceel aan de Beukenstraat 1 in Leeuwarden een appartementengebouw met 17 woningen te bouwen. Werkgroep Beukenstraat kan zich niet met het plan verenigen en heeft beroep ingesteld.

Ontvankelijkheid

3. De raad stelt zich op het standpunt dat het beroep niet-ontvankelijk is. De raad wijst erop dat het beroep is ingesteld namens Werkgroep Beukenstraat. Deze werkgroep is geen juridische entiteit, neemt niet deel aan het rechtsverkeer en kan in die hoedanigheid geen beroep instellen. Voor zover de werkgroep stelt op te komen voor een aantal buurtbewoners, merkt de raad op dat de overgelegde machtigingen van latere datum zijn dan het verstrijken van de beroepstermijn. Een dergelijk gebrek moet echter binnen de beroepstermijn worden hersteld.

3.1. Zoals op de zitting is besproken, bestaat Werkgroep Beukenstraat uit [appellant A], [appellant B] en [appellant C]. Deze drie personen hebben het beroepschrift ondertekend. Daarbij hebben zij een lijst met handtekeningen van buurtbewoners overgelegd. Op de zitting hebben [appellant A] en [appellant B] toegelicht dat deze lijst is overgelegd om aan te tonen dat hun beroep wordt ondersteund door meerdere buurtbewoners.

Omdat het beroepschrift is ondertekend door [appellant A], [appellant B] en [appellant C], en deze drie personen samen de werkgroep vormen, voldoet het beroepschrift naar het oordeel van de Afdeling aan artikel 6.5, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Afdeling ziet daarom geen aanleiding het beroep niet-ontvankelijk te achten. Op de zitting is besproken dat de Afdeling in de uitspraak [appellant A], [appellant B] en [appellant C] als appellanten zal aanmerken.

Toetsingskader

4. 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.

De beroepsgronden

Betrekken omgeving

5. [appellant A] e.a. betogen dat in paragraaf 6.2 van de plantoelichting ten onrechte staat dat de omgeving is betrokken bij het plan. [appellant A] e.a. hebben een zienswijze naar voren gebracht, maar dat heeft niet geleid tot aanpassingen aan het plan. De raad heeft hun bezwaren van tafel geveegd.

5.1. In paragraaf 6.2 van de plantoelichting wordt de maatschappelijke uitvoerbaarheid van het plan besproken. Hier staat dat de omgeving nadrukkelijk is betrokken bij het initiatief. Deze betrokkenheid bestaat er onder andere uit dat een informatiebijeenkomst is gehouden, daar (kritische) reacties zijn verzameld en dat overleg is geweest met een aantal omwonenden. De Afdeling ziet, gelet op deze beschrijving, geen aanleiding [appellant A] e.a. te volgen in hun stelling dat in de plantoelichting ten onrechte staat dat de omgeving is betrokken bij het plan. Wat zij hebben opgemerkt over de door hen over het ontwerpplan naar voren gebrachte zienswijze, geeft geen aanleiding voor een ander oordeel. In de "Reactie- en antwoordnota zienswijzen ontwerpbestemmingsplan Beukenstraat 1 in Leeuwarden", dat als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd, is de raad uitgebreid ingegaan op de zienswijze van [appellant A] e.a.. Dat de raad, ondanks de in de zienswijzen naar voren gebrachte argumenten, geen aanleiding heeft gezien het bestemmingsplan aan te passen, betekent niet dat het besluit onzorgvuldig tot stand is gekomen.

Het betoog slaagt niet.

Vormvrije m.e.r.-beoordeling

6. [appellant A] e.a. betogen dat de vormvrije m.e.r.-beoordeling niet deugt. Er is ten onrechte geen rekening gehouden met de cumulatieve effecten van de ontwikkelingen uit het "Masterplan Heechterp Vernieuwt" (masterplan) van november 2021.

6.1. In paragraaf 4.13 van de plantoelichting staat dat een vormvrije m.e.r.-beoordeling is opgesteld. Daaruit volgt dat geen MER hoeft te worden opgesteld. De vormvrije m.e.r.-beoordeling is als bijlage bij de plantoelichting gevoegd. In de vormvrije m.e.r.-beoordeling staat dat in de directe omgeving van het plan het masterplan is voorzien. De ontwikkeling uit het masterplan omvat onder meer de sloop van 24 portiekflats. Deze flats worden vervangen door nieuwbouwwoningen. Omdat het project aan de Beukenstraat 1 perceelsgebonden is en het masterplan naar alle waarschijnlijkheid pas in uitvoering is als het appartementencomplex is voltooid, kan cumulatie met het masterplan worden uitgesloten, zo staat in de m.e.r.-beoordeling. Verder geldt dat beide projecten plaatsvinden in een bebouwde omgeving met een sterk woonmilieu.

6.2. Naar het oordeel van de Afdeling volstaat de in de m.e.r.-beoordeling opgeschreven reden waarom niet nader is gekeken naar cumulatie van de ontwikkeling uit het masterplan

en de ontwikkeling die het bestreden plan mogelijk maakt, niet. In het masterplan worden namelijk de toekomstplannen voor de wijk "Heechterp" beschreven. Deze plannen zijn vervolgens uitgewerkt in het bestemmingsplan "Heechterp". Het bestemmingsplan "Heechterp" is bij besluit van 27 september 2023 vastgesteld. Het bestreden plan is bij besluit van 24 januari 2024 vastgesteld. Dat betekent dat deze ontwikkeling ten tijde van de vaststelling van het bestreden plan concreet en voorzienbaar was. Voor zover er in de vormvrije m.e.r.-beoordeling vanuit is gegaan dat nog niet was gestart met de ontwikkelingen uit het masterplan, merkt de Afdeling op dat [appellant A] e.a. in hun beroepschrift hebben opgemerkt dat de werkzaamheden al in 2023 zijn begonnen.

De raad heeft op de zitting toegelicht waarom in zijn ogen geen sprake is van cumulatie. Voor het bestemmingsplan "Heechterp" is namelijk, net als voor het bestreden plan, een vormvrije m.e.r.-beoordeling verricht. In de vormvrije m.e.r.-beoordeling, behorende bij het bestemmingsplan "Heechterp", staat dat als gevolg van deze ontwikkeling geen belangrijke nadelige milieueffecten te verwachten zijn. Nu in beide vormvrije m.e.r.-beoordelingen wordt geconcludeerd dat geen belangrijke nadelige milieueffecten te verwachten zijn, stelt de raad zich op het standpunt dat, ook als de ontwikkelingen cumulatief zouden worden bekeken, er nog steeds geen sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. [appellant A] e.a. hebben dat standpunt van de raad niet bestreden. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat belangrijke nadelige milieueffecten door cumulatie kunnen worden uitgesloten.

Het betoog slaagt niet.

Strijd met het masterplan

7. [appellant A] e.a. betogen dat het bestemmingsplan bebouwing mogelijk maakt die niet past in de wijk en daarom in strijd met het masterplan is vastgesteld. Ter onderbouwing hiervan hebben [appellant A] e.a. een aantal beleidsdocumenten overgelegd, waaruit blijkt dat het bestemmingsplan niet past bij de visie die in deze documenten wordt beschreven voor de wijk Heechterp. Het gaat [appellant A] e.a. met name om de volgende punten.

Het appartementengebouw heeft een hogere bouwhoogte dan afgesproken in het masterplan. Daarin is namelijk bepaald dat het gebouw uit maximaal 6 bouwlagen mag bestaan. Dat levert een maximum bouwhoogte op van 18 m. Ook is in het masterplan bepaald dat de Heemtuin moet worden beschermd. Het appartementengebouw neemt juist zonlicht weg uit de Heemtuin. Verder is het appartementengebouw te dicht gesitueerd op een boom die op de lijst Waardevolle Bomen van de gemeente Leeuwarden staat. Daarnaast past het gekozen zadeldak voor het appartementengebouw niet in de wijk. Ook zal door het appartementengebouw het aanzicht van het kerkgebouw met klokkentoren, dat is aangemerkt als gemeentelijk monument, worden aangetast. Tot slot wordt in paragraaf 3.3 van de plantoelichting ten onrechte gesteld dat bewoners van de wijk Heechterp naar het appartementengebouw kunnen verhuizen. De appartementen zijn te klein om aantrekkelijk te zijn voor buurtbewoners. De appartementen zullen worden bewoond door mensen van buiten de wijk.

7.1. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het plan vanuit ruimtelijk oogpunt niet in overeenstemming is met de ontwikkelingen zoals deze zijn beschreven in het masterplan. Over de bouwhoogte merkt de Afdeling op dat op de randvoorwaardenkaart, die onderdeel is van het masterplan, inderdaad staat dat het appartementencomplex uit zes bouwlagen moet bestaan. Er staat op deze kaart geen maximum bouwhoogte. Het bestreden bestemmingsplan regelt dat het gebouw maximaal 22 m hoog mag worden gebouwd, met

een maximum goothoogte van 17 m. Nog los van de vraag in hoeverre de raad gebonden is aan de in het masterplan geformuleerde randvoorwaarden, acht de Afdeling deze bouwhoogte niet onverenigbaar met het uitgangspunt uit het masterplan dat het gebouw uit maximaal zes bouwlagen bestaat. Op de zitting heeft Steen Invest II B.V. ook toegelicht dat het gebouw uit zes bouwlagen zal gaan bestaan.

In het masterplan staat verder dat de Heemtuin moet worden versterkt. De raad heeft toegelicht dat de Heemtuin geen ecologische of cultuurhistorische status heeft. In verband met het behoud van de bomen en het groen heeft Zeinstra Boomverzorging een inventarisatie gemaakt van de gevolgen van de ontwikkelingen voor de in het plangebied aanwezige bomen. De uitkomsten hiervan staan in de "Bomen effect analyse Beukenstraat 1 Leeuwarden" van Zeinstra Boomverzorging van 9 juli 2022. Deze analyse is als bijlage bij de plantoelichting gevoegd. Daaruit blijkt dat in de Heemtuin een aantal waardevolle bomen staat. Bij de situering van het voorziene appartementencomplex is rekening gehouden met deze bomen. De kroon van één boom reikt tot aan de perceelsgrens. Als het nodig is om ingrepen aan deze boom te verrichten, zoals snoeiwerkzaamheden, heeft dat geen negatieve gevolgen voor de levensverwachting van de boom. Dat staat in de "Reactie op de zienswijze van werkgroep Beukenstraat betreffende BEA beukenstraat" van Zeinstra Boomverzorging van 30 juni 2023.

In het masterplan staat verder niets over het soort dak dat het gebouw moet krijgen, over het aanzicht op het kerkgebouw of over de beoogde bewoners. De Afdeling merkt hierover nog op dat in het bestreden plan niet is geregeld wat voor soort dak het appartementengebouw moet krijgen. Verder heeft de raad in de reactie op de zienswijze van [appellant A] e.a. al voldoende toegelicht dat het zicht op de monumentale gevels van de kerk niet wordt aangetast door het plan.

Het betoog slaagt niet.

Richtafstanden VNG-publicatie "Bedrijven en milieuzonering"

8. [appellant A] e.a. betogen dat de nieuwe woningen op te korte afstand van de Sint Franciscuskerk mogelijk worden gemaakt, waardoor niet wordt voldaan aan de richtafstanden uit de VNG-publicatie "Bedrijven en milieuzonering" van de VNG uit 2009 (VNG-publicatie).

8.1. Artikel 8:69a van de Awb luidt:

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

8.2. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32450, 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 appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in beroep komt.

8.3. [appellant A] e.a. komen met het beroep op de VNG-publicatie op voor de belangen van de toekomstige bewoners van de nieuw te bouwen woningen. Zij beroepen zich hiermee op een deelaspect van de norm van een goede ruimtelijke ordening dat kennelijk niet strekt tot bescherming van hun belangen.

8.4. Dit betekent dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan op grond van deze beroepsgrond. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond.

Bezonnning

9. [appellant A] e.a. betogen dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met de gevolgen van het plan voor bezonnning in de wijk. Op de zitting hebben zij toegelicht dat met name de woning en de tuin van [appellant A] minder zonlicht zal ontvangen.

9.1. In paragraaf 4.12 van de plantoelichting staat dat een bezonningsstudie is uitgevoerd om vast te stellen in hoeverre het plan invloed heeft op de omgeving. Het betreft hier de "Beukenstraat Leeuwarden Zonnestudie" van Adema Architecten, dat als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd. Aan de hand van deze bezonningsstudie heeft de raad geconcludeerd dat door de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt bij een enkele woning enig verlies van zon- en daglicht ontstaat, maar in beperkte mate. De raad heeft deze gevolgen niet dusdanig onevenredig geacht dat het plan daarom niet in deze vorm kon worden vastgesteld.

De Afdeling ziet in het betoog van [appellant A] e.a. geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad zich niet op dit standpunt heeft kunnen stellen.

Het betoog slaagt niet.

Parkeren

10. [appellant A] e.a. betogen dat het plan niet voorziet in voldoende parkeergelegenheid voor de toekomstige bewoners, waardoor parkeeroverlast zal ontstaan in de wijk.

10.1. Artikel 10.1 van de planregels luidt:

" a. Een bouwwerk, waarvan een behoefte aan parkeergelegenheid wordt verwacht, kan niet worden gebouwd of gebruikt wanneer op het bouwperceel of in de omgeving daarvan niet in voldoende parkeergelegenheid is voorzien en in stand wordt gehouden;

b. bij een omgevingsvergunning wordt aan de hand van op dat moment van toepassing zijnde beleidsregels bepaald of er sprake is van voldoende parkeergelegenheid;

c. bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in sub a. en worden toegestaan dat in minder dan voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien, mits dit geen onevenredige afbreuk doet aan:

1. het bebouwingsbeeld;
2. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden;
3. de milieusituatie;
4. de sociale veiligheid;
5. de verkeersveiligheid;
6. de watersituatie;
7. de woonsituatie;
8. de parkeerruimte."

10.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad met artikel 10.1 van de planregels geborgd dat de komst van het appartementengebouw niet zal zorgen voor parkeeroverlast. Artikel 10.1 regelt dat bij de aanvraag om omgevingsvergunning aan de orde zal komen hoeveel parkeerplaatsen waar precies moeten worden gerealiseerd. Dat laat onverlet dat de raad bij de vaststelling van het plan moet onderzoeken of het mogelijk is voldoende parkeergelegenheid te realiseren. In paragraaf 2.4 van de plantoelichting staat hierover dat op basis van de Nota parkeernormen Leeuwarden 2014 het appartementengebouw een parkeerbehoefte van 22 plaatsen heeft. In de plantoelichting is vervolgens ook rekening gehouden met de parkeervraag van de bestaande woningen die al in een voormalig schoolgebouw naast het appartementengebouw zijn gerealiseerd. Deze bestaande woningen kennen een parkeerbehoefte van 16 parkeerplaatsen. Door 26 parkeerplaatsen in het plangebied te realiseren en 12 parkeerplaatsen aan de voorzijde van de voormalige school, wordt voorzien in de benodigde 38 parkeerplaatsen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

11. Het beroep is ongegrond.

12. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. J.F. de Groot, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.S. Perlot, griffier.

w.g. Knol
voorzitter

w.g. Perlot
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 mei 2026

952