

Raad van State

[Home](#) > [Uitspraken](#) > [Uitspraak 202500964/1/R2](#)

Uitspraak 202500964/1/R2

ECLI: ECLI:NL:RVS:2026:2092

Datum uitspraak: 15 april 2026

Inhoudsindicatie: Bij besluit van 16 december 2024 heeft de raad van de gemeente Best het "TAM-omgevingsplan Oostzijde stationsomgeving Best" als wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Best vastgesteld. Spoorzone wil als initiatiefnemer het gebied aan de oostzijde van het stationsgebied in Best herontwikkelen. Het gebied heeft momenteel een rommelige en versteende opzet, waarbij de ligging tussen het treinstation en het centrum niet optimaal gebruikt wordt. Het doel is om de stationsomgeving te transformeren naar een levendig en aantrekkelijk verblijfsgebied, als entree voor Best met een groene verbinding naar het centrum en een inpassing van het busstation te realiseren. In totaal biedt het gebied ruimte voor 2.500 m² aan commerciële voorzieningen en voor maximaal 600 woningen (voornamelijk appartementen). Omdat de gewenste ontwikkeling niet past binnen het bestemmingsplan "Centrum, stationsgebied e.o.", dat deel uitmaakt van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, is besloten om een TAM-omgevingsplan vast te stellen. Stichting Molenhuis is een stichting die is opgericht om de belangen te behartigen van de bewoners die in het Molenhuis wonen. Het Molenhuis staat aan de Molenstraat en is een woon-/zorgcentrum waarin mensen met een verstandelijke beperking begeleid wonen. Stichting Molenhuis is bang dat de voorgenomen ontwikkeling leidt tot een aantasting van het woon- en leefklimaat van de bewoners van het Molenhuis.

◆ Tussenuitspraak/bestuurlijke lus ◆ RO - Noord-Brabant

[Volledige tekst](#)

Persaankondiging

202500964/1/R2.

Datum uitspraak: 15 april 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend in Best,
2. ██████████, gevestigd in Best,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Best,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 december 2024 heeft de raad het "TAM-omgevingsplan Oostzijde stationsomgeving Best" als wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Best (hierna: het besluit tot wijziging) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en ██████████ beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 15 september 2025 heeft de raad het "TAM-omgevingsplan Oostzijde stationsomgeving Best" opnieuw en gewijzigd vastgesteld (hierna: het tweede besluit tot wijziging).

[appellant sub 1] en ██████████ hebben een zienswijze op het tweede besluit tot wijziging ingediend.

[appellant sub 1] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 18 november 2025, waar [appellant sub 1], bijgestaan door ██████████ en ██████████

██████████, zijn verschenen. Verder is op de zitting ██████████ vertegenwoordigd door [gemachtigden], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Spoorzone wil als initiatiefnemer het gebied aan de oostzijde van het stationsgebied in Best (het projectgebied) herontwikkelen. Het gebied heeft momenteel een rommelige en versteende opzet, waarbij de ligging tussen het treinstation en het centrum niet optimaal gebruikt wordt. Het doel is om de stationsomgeving te transformeren naar een levendig en aantrekkelijk verblijfsgebied, als entree voor Best met een groene verbinding naar het centrum en een inpassing van het busstation te realiseren, zo staat in de motivering bij het wijzigingsbesluit. In totaal biedt de oostzijde, en daarmee het projectgebied, ruimte voor 2.500 m² BVO aan commerciële voorzieningen en voor maximaal 600 woningen (voornamelijk appartementen) in verschillende typen en prijsklassen. Omdat de gewenste ontwikkeling niet past binnen het bestemmingsplan "Centrum, stationsgebied e.o.", dat deel uitmaakt van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, is besloten om een TAM-omgevingsplan vast te stellen.

In de huidige situatie is het projectgebied deels bebouwd en is er een bioscoop en een tapijtcentrum gevestigd. Het onbebouwde gedeelte van het projectgebied is hoofdzakelijk in gebruik als parkeerterrein. Met de voorliggende wijziging van het omgevingsplan zal de bebouwing binnen het projectgebied toenemen. De bebouwing wordt tussen de 5 en 10 bouwlagen hoog, met een hoogteaccent van 14 bouwlagen. De maximaal toegestane bouwhoogte van de woontorens varieert tussen de 17 m en de 26 m, met een hoogteaccent van 44 m.

2. De raad heeft met het tweede besluit tot wijziging onder meer een aantal omissies in het oorspronkelijke besluit tot wijziging willen herstellen en de beoordelingscriteria voor geluid voor een aanvraag om omgevingsvergunning in de regels van dit wijzigingsbesluit willen opnemen.

3. De Afdeling stelt vast dat op grond van artikel 6:19 van de Awb de beroepen van Stichting Molenhuis en [appellant sub 1] van rechtswege ook zijn gericht tegen het tweede besluit tot wijziging. De Afdeling ziet aanleiding om eerst dat besluit te beoordelen en zal de beroepsgronden die appellanten hebben aangevoerd tegen het eerste besluit aanmerken als beroepsgronden gericht tegen het tweede besluit. Daarna zal de Afdeling bezien of er nog procesbelang bestaat bij de beoordeling van het besluit van 16 december 2024.

Toetsingskader en bespreking van de beroepen

4. De raad neemt een besluit tot wijziging van het omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of met het besluit tot wijziging van het omgevingsplan sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot wijziging van het omgevingsplan 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 het besluit te dienen doelen.

5. De Afdeling zal eerst het beroep van Stichting Molenhuis en daarna het beroep van [appellant sub 1] bespreken.

Het beroep van Stichting Molenhuis

6. Stichting Molenhuis is een stichting die is opgericht om de belangen te behartigen van de bewoners die in het Molenhuis wonen. Het Molenhuis staat aan de Molenstraat 100-128 in Best en is een woon-/zorgcentrum waarin mensen met een verstandelijke beperking begeleid wonen. Aan de noord- en westzijde van het Molenhuis grenst het projectgebied. Stichting Molenhuis is bang dat de voorgenomen ontwikkeling leidt tot een aantasting van het woon- en leefklimaat van de bewoners van het Molenhuis. Ook is zij bang dat het Molenhuis zorgt voor geluidsoverlast voor de nieuwe bewoners. Zij heeft daarom beroep ingesteld tegen het besluit tot wijziging.

Totstandkoming tweede besluit

7. Volgens Stichting Molenhuis heeft de raad het tweede besluit tot wijziging ten onrechte niet voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. De raad had dit besluit ter inzage moeten leggen, omdat de wijzigingen waar het tweede besluit op ziet niet van ondergeschikte aard zijn.

 Lees voor

7.1. Artikel 16.83 van de Omgevingswet (Ow) bepaalt:

"Als tegen een besluit dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht beroep aanhangig is, kan die afdeling, voor zover niet in strijd met internationaalrechtelijke verplichtingen, buiten toepassing worden gelaten op de voorbereiding van een besluit tot wijziging van dat besluit, als het gaat om een wijziging van ondergeschikte aard."

7.2. De raad stelt zich op het standpunt dat het tweede besluit tot wijziging het omgevingsplan ten opzichte van het oorspronkelijke wijzigingsbesluit slechts op ondergeschikte onderdelen wijzigt. Met het tweede besluit zijn onder meer enkele tekstuele omissies hersteld en zijn de beoordelingscriteria voor geluid bij een aanvraag om omgevingsvergunningen geëxpliciteerd. Daarbij verwijst de raad naar het raadsvoorstel behorend bij het tweede besluit tot wijziging.

7.3. De Afdeling is van oordeel dat niet kan worden gezegd dat door het herstel van enkele tekstuele omissies en het expliciteren van de beoordelingscriteria voor geluid voor een aanvraag om omgevingsvergunning sprake is van een zodanige wijziging, dat de raad bij het tweede besluit tot wijziging zich niet heeft mogen baseren op het ontwerp van het oorspronkelijke besluit. Omdat het gaat om wijzigingen van ondergeschikte aard, heeft de raad het tweede wijzigingsbesluit niet met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb hoeven voorbereiden.

Het betoog slaagt niet.

Geluidsoverlast

8. Stichting Molenhuis is bang dat de verwarmings-/koelingsinstallatie op het dak van het Molenhuis zal leiden tot geluidsoverlast bij de nieuwe woningen. De installatie is zo gebouwd en gesitueerd dat de lucht en het geluid in noordelijke richting, dus in de richting van de geprojecteerde bebouwing, wordt geblazen. Deze opstelling is destijds tot in detail besproken met de gemeente. De nieuwe woningen zullen aan de zuidzijde een balkon krijgen. Vanwege de korte afstand tot de nieuwe woningen, in het bijzonder tot die met balkons, zullen nieuwe bewoners overlast gaan ervaren van de

installatie. De raad heeft onvoldoende onderzoek gedaan naar de gevolgen van die installatie, in het bijzonder als het gaat om een zeer warme of zeer koude dagen.

Stichting Molenhuis vreest daarnaast voor geluidhinder voor de bewoners van het Molenhuis van de eigen installaties, door weerkaatsing van het geluid vanwege de voorziene bebouwing.

8.1. De raad heeft onderzoek gedaan naar het geluid van de installaties op het dak ter plaatse van de geprojecteerde gevels van woningen. De resultaten van dat onderzoek zijn neergelegd in het rapport van Econsultancy van 17 oktober 2024, als bijlage 23 bij de motivering gevoegd. In dat onderzoek is het geluid van de installaties onderzocht en beoordeeld, onder meer aan de hand van artikel 4.107, tweede lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). In die bepaling is een geluidnorm opgenomen voor een installatie voor warmte- of koudeopwekking die buiten een woning is gesitueerd. Zo'n installatie mag op de perceelgrens met een bouwwerkperceel voor een andere woonfunctie een geluidsniveau van ten hoogste 40 dB veroorzaken.

In het rapport van Econsultancy staat dat op de kast van de installatie aan de noordzijde (dus aan de zijde waar de nieuwe bebouwing is voorzien) twee kanalen aansluiten. Die kanalen buigen vervolgens af in oostelijke richting, waarbij de opening van de kanalen geheld neerwaarts is gericht. Aan de hand van een modelmatige berekening is een inschatting gemaakt van het optredend geluid vanwege de installatie. Volgens de berekening treedt ter plaatse van de perceelgrens een waarde van ten hoogste 41 dB(A) op. Hoewel het projectgebied direct grenst aan het perceel van het Molenhuis, zullen de nieuwe woningen niet direct aan of naast de perceelgrens worden gerealiseerd. Het gebied tussen de beoogde gevel van de nieuwe bebouwing en de perceelgrens wordt namelijk vormgegeven als openbare verkeersruimte en een groenstrook, waarvoor dat gebied een verkeersfunctie heeft gekregen. Econsultancy constateert dat het geluid als gevolg van de installaties ter plaatse van de gevels ten hoogste 35 dB(A) bedraagt en daarom ter plaatse van de nieuwe woningen geen sprake zal zijn van een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat.

De raad stelt zich op basis van het rapport van Econsultancy op het standpunt dat de installaties niet zullen leiden tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de nieuwe woningen, zodat Stichting Molenhuis niet hoeft te vrezen voor klachten van nieuwe bewoners.

8.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich op basis van het rapport van Econsultancy op het standpunt heeft mogen stellen dat niet valt te verwachten dat (nieuwe) omwonenden aanmerkelijke hinder zullen ondervinden van de installaties die aanwezig zijn op het dak van het Molenhuis. De raad heeft ervan mogen uitgaan dat met een geluidbelasting vanwege de installaties van ten hoogste 35 dB(A) op de gevels van de nieuwe woningen in beginsel sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en heeft in zijn beoordeling artikel 4.107, tweede lid, van het Bbl mogen betrekken. Daarbij vindt de Afdeling ook relevant dat in het rapport is uitgegaan van een worstcase scenario, in die zin dat geen rekening is gehouden met de richtingsafhankelijke emissie van de installatie (neerwaarts en richting het oosten). De Afdeling ziet verder in wat Stichting Molenhuis heeft aangevoerd geen reden om te twijfelen aan de juistheid van de bevindingen uit het rapport van Econsultancy.

Verder acht de Afdeling het niet aannemelijk dat de mogelijke weerkaatsing van het geluid van de installaties door de nieuwe bebouwing zorgt voor een zodanige geluidhinder voor de bewoners van het

Molenhuis, dat de raad daarin reden heeft moeten zien om af te zien van de wijziging van het omgevingsplan.

Het betoog slaagt niet.

Privacy en lichtinval

9. Stichting Molenhuis betoogt dat de wijziging van het omgevingsplan leidt tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat voor de bewoners van het Molenhuis. De geprojecteerde bebouwing zal namelijk zorgen voor aanzienlijk minder privacy, in het bijzonder vanwege de voorziene balkons aan de zuidzijde. Stichting Molenhuis benadrukt daarbij dat de bewoners van het Molenhuis geen doorsnee bewoners zijn en de raad daar geen rekening mee heeft gehouden. De bebouwing leidt ook tot minder lichtinval van zonlicht in het Molenhuis. Direct aan de achterzijde van het Molenhuis, op slechts 17 m, is namelijk een gebouw van 6 etages voorzien. De raad erkent volgens Stichting Molenhuis ook dat er problemen zijn met de inval van zonlicht op het Molenhuis naarmate de dag vordert. De afname van zonlicht aan het einde van de dag is juist problematisch, omdat de bewoners van het Molenhuis dan vaak graag buiten zitten. De raad heeft zich te weinig rekenschap gegeven van de aantasting van privacy en de afname van zonlicht.

9.1. Het tweede besluit tot wijziging maakt mogelijk dat aan de achterzijde van het Molenhuis, op ongeveer 13 m tot de perceelgrens en 18 m tot de gevel van het Molenhuis, woontorens worden gebouwd. Voor de bebouwing achter het Molenhuis geldt een maximaal toegestane bouwhoogte van 20 m. Ook aan de westzijde van het Molenhuis maakt het besluit tot wijziging woonbebouwing mogelijk, op ongeveer 20 m van de perceelgrens met een maximaal toegestane bouwhoogte van 17 m.

9.2. Gelet op de bouwmogelijkheden die het tweede besluit tot wijziging biedt en de hiervoor genoemde afstanden is het niet uitgesloten dat de privacy van de bewoners van het Molenhuis in enige mate wordt aangetast. Maar de raad heeft die aantasting naar het oordeel van de Afdeling niet onaanvaardbaar hoeven achten. Daarvoor vindt de Afdeling relevant dat, zoals de raad ook heeft genoemd in het verweerschrift, het voorgaande planologische regime aan de westzijde van het Molenhuis al vergelijkbare bouwmogelijkheden bood. Verder is van belang dat in de directe omgeving van het Molenhuis, op een vergelijkbare afstand als waar het besluit tot wijziging woningen voorziet, bebouwing en woningen aanwezig zijn. In een dergelijke stedelijke omgeving is een zekere mate van inkijk vanuit woningen en buitenruimtes inherent. Dat Stichting Molenhuis zich in het bijzonder zorgen maakt om het welzijn van de bewoners van het Molenhuis, omdat dit naar zeggen van de Stichting geen 'doorsnee' bewoners zijn, is begrijpelijk, maar de Afdeling ziet daarin geen reden dat de raad op dit punt een andere afweging had moeten maken. Tussen de voorziene bebouwing aan de noord- en westzijde en het Molenhuis zal een weg komen te liggen, waarvoor die gronden een verkeersfunctie hebben, en het Molenhuis heeft, in elk geval aan de noordzijde, een hoge groene afscheiding op het perceel. Het is aan de Stichting, in samenspraak met de eigenaar van het Molenhuis, om als zij dat vanwege privacy nodig vindt, die groene afscheiding verder door te trekken rondom het Molenhuis.

9.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad ook de afname van lichtinval op het Molenhuis aanvaardbaar mogen achten. Daarvoor is van belang dat de raad over de afname van lichtinval heeft toegelicht dat bij de voorbereiding van het besluit onderzoek is gedaan naar de effecten van de nieuwe

ontwikkeling op het Molenhuis voor wat betreft bezonning. In het rapport "Zonstudie Molenhuis Stationsomgeving Best", als bijlage 15 bij de motivering gevoegd, is visueel weergegeven hoe de schaduwwerking op het Molenhuis in verschillende scenario's verloopt. De raad constateert op basis van dat onderzoek dat de geprojecteerde bebouwing ten noorden van het Molenhuis geen negatieve effecten op de schaduwwerking en lichtinval heeft. Alleen de voorziene bebouwing ten westen van het Molenhuis is relevant voor wat betreft de schaduwwerking. Te zien is dat deze bebouwing in de loop van de middag zorgt voor schaduwwerking, waardoor ook (een deel van) de buitenruimte bij het Molenhuis in de schaduw valt. Dat effect treedt in de winter eerder op dan in de zomer. De raad wijst er daarbij terecht op dat, blijkens het onderzoek, de effecten van die bebouwing niet nadeliger zijn dan die van de bebouwing die op grond van het voorheen planologische regime had kunnen worden gerealiseerd.

9.4. Op basis van het voorgaande komt de Afdeling tot de conclusie dat de aantasting van het woon- en leefklimaat van de bewoners van het Molenhuis door het tweede besluit tot wijziging niet onaanvaardbaar is. Het betoog slaagt niet.

Alternatieve opstelling

10. Stichting Molenhuis betoogt dat er betere alternatieve opstellingen mogelijk zijn van de voorziene bebouwing, waardoor het Molenhuis minder de impact van de nieuwe bebouwing ondervindt. Daarvoor is de opzet van bebouwing zoals te zien op de spelregelkaart van belang. Daarop is te zien dat bebouwing achter het Molenhuis is ingetekend, maar die bebouwing sluit niet aan op de meest westelijke bebouwing. In strijd met de spelregelkaart voorziet het wijzigingsbesluit wel in een aangesloten bouwblok. Als de opzet van de spelregelkaart wordt gevolgd, het bouwblok achter het Molenhuis wordt gesplitst en het linkergedeelte daarvan aan het westelijke bouwblok wordt vastgemaakt, dan blijft de achterzijde van het Molenhuis zo goed als vrij van bebouwing. Ook de bebouwing aan de westzijde kan meer naar het westen, ongeveer 6 m richting het spoor, worden verschoven, zodat meer ruimte rondom het Molenhuis ontstaat. Zij heeft die alternatieve opzetten bij eerdere contacten met de gemeente regelmatig besproken, maar de raad heeft ten onrechte geen reden gezien om de nieuwe bebouwing overeenkomstig haar voorstellen mogelijk te maken, aldus de Stichting.

10.1. De zogenoemde spelregelkaart waar Stichting Molenhuis naar verwijst, is volgens de raad vastgesteld als onderdeel van de Ambitiegids De Bestse Stationsomgeving. De spelregelkaart zorgt enerzijds voor sturing en zekerheid, maar biedt ook flexibiliteit, waaronder in de precieze uitwerking van de bouwblokken, schrijft de raad. Dat blijkt ook uit de toelichting bij de spelregelkaart. Dat de uiteindelijke situering van de bouwblokken afwijkt van de spelregelkaart, leidt er daarom naar het oordeel van de Afdeling niet toe dat de raad daarom de wijziging van het omgevingsplan niet zo heeft kunnen vaststellen.

De raad heeft ook geen reden hoeven zien om de bouwblokken anders te situeren vanwege de gevolgen voor het Molenhuis. Dit omdat hiervoor, onder 9.4, is overwogen dat de raad die gevolgen niet onaanvaardbaar heeft hoeven achten. Stichting Molenhuis heeft de alternatieve opstelling(en) die zij in haar beroepschrift voorstelt ook in haar zienswijze op het ontwerpbesluit naar voren gebracht. De raad heeft in de Nota van zienswijzen en ook weer in het verweerschrift gereageerd op de door Stichting

Molenhuis voorgestelde alternatieve opzetten. Over de verschuiving van bebouwing naar het westen schrijft de raad dat dit niet mogelijk is. Dat komt door de zone rond het spoor waarin het risico op trillingen aanwezig is en vanwege het minimaal noodzakelijke wegprofiel. De raad vindt het verder van belang dat aan de randen van het projectgebied een groene invulling wordt gerealiseerd. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad overtuigend en inzichtelijk gemotiveerd waarom niet gekozen is voor de door de stichting aangedragen alternatieve opstellingen.

Het betoog slaagt niet.

Verkeer

11. Stichting Molenhuis maakt zich zorgen om de verkeersveiligheid rondom het Molenhuis. De ontsluiting van het projectgebied zal worden gerealiseerd op de Molenstraat en de Stationsstraat. Op die kruising zal in de nieuwe situatie ook de Brainportlijn worden aangesloten. In de huidige situatie is de Molenstraat al erg druk. Het is daarom beter dat de ontsluiting van het projectgebied, in elk geval van de voorziene parkeergarage in het gebied, op een andere manier wordt ontsloten.

11.1. De raad heeft in het verweerschrift toegelicht dat Goudappel onderzoek heeft gedaan om inzichtelijk te maken wat de toename is in verkeersstromen en om de toekomstige verkeersafwikkeling te beoordelen. Het rapport 'Verkeersonderzoek stationsomgeving Best' van 6 mei 2024 is als bijlage 1 bij de motivering gevoegd. Uit het onderzoek is gebleken dat relatief gezien de verkeerstoename op de Molenstraat en Stationsstraat het grootst is. Maar uit het onderzoek blijkt ook dat de Molenstraat in staat is om de toekomstige verkeersstromen goed en veilig te verwerken en dat het verkeer op het kruispunt Stationsstraat/Molenstraat goed kan worden afgewikkeld in de nieuwe situatie. De raad verwijst verder naar de Nota van zienswijzen, waarin is uitgelegd waarom de ontsluiting van de voorziene parkeergarage op de Molenstraat verkeerskundig de meest veilige optie is. De raad stelt zich daarom op het standpunt dat de mogelijk gemaakte ontwikkeling niet leidt tot problemen in de verkeersafwikkeling en evenmin tot verkeersonveilige situaties.

11.2. De Afdeling ziet in wat Stichting Molenhuis heeft aangevoerd geen reden om de raad niet te volgen in zijn standpunt. Uit het verkeersrapport blijkt namelijk dat de aantallen verkeersbewegingen op zowel de Molenstraat als de Stationsstraat (ver) onder de maximale capaciteit blijven. Waarom desondanks de verkeersafwikkeling en -veiligheid in de nieuwe situatie niet goed zullen zijn, heeft Stichting Molenhuis niet concreet gemaakt.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie voor het beroep van Stichting Molenhuis

12. Het beroep van Stichting Molenhuis, voor zover gericht tegen het besluit van 15 september 2025, slaagt niet.

13. Omdat het beroep van Stichting Molenhuis tegen het besluit van 15 september 2025 geen gebreken in dat besluit aan het licht heeft gebracht, en met dat besluit het initiële wijzigingsbesluit van 16 december 2024 opnieuw en gewijzigd is vastgesteld, is niet gebleken dat Stichting Molenhuis nog

belang heeft bij een beoordeling van haar beroep zover gericht tegen het besluit van 16 december 2024. Het beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

14. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Het beroep van [appellant sub 1]

15. [appellant sub 1] woont aan de [locatie A] in Best, op ongeveer 300 m van het projectgebied. Hij is ook eigenaar van het perceel [locatie B] in Best. Dat perceel is braakliggend en ligt direct tegenover het projectgebied. Op dat perceel wil [appellant sub 1] een woning bouwen, waarvoor op 4 maart 2025 een omgevingsvergunning is verleend. [appellant sub 1] is vooral bang dat de herontwikkeling van het gebied leidt tot een toename van de parkeerdruk op de omgeving. Ook vreest hij voor geluidsoverlast als gevolg van de toename in verkeer ter plaatse van de nieuw te bouwen woning.

16. [appellant sub 1] heeft op de zitting zijn beroepsgrond over de toename van verkeer en de afwikkeling daarvan op omliggende wegen ingetrokken.

Parkeren

17. De raad heeft in de motivering bij het besluit gezien wat de voorziene herontwikkeling betekent voor de parkeerbehoefte en de parkeergelegenheid in de omgeving. Daarover gaat paragraaf 2.4.1 van de motivering. Aan deze motivering ligt ook het rapport 'Deelmobiliteit in het stationsgebied van Best' van Goudappel van 23 oktober 2024 ten grondslag, als bijlage 2 bij de motivering gevoegd. Uit paragraaf 2.4.1 en het rapport van Goudappel blijkt dat de parkeerbehoefte voor de ontwikkeling van woningen en commerciële voorzieningen op basis van de gemeentelijke parkeernota als volgt is berekend.

17.1. De gemeentelijke parkeernota bevat parkeernormen voor verschillende functies. Voor het toepassen van de normen is relevant in welk gebied de functies liggen. De parkeernota onderscheidt binnen de gemeente verschillende gebieden, onder meer 'Stationsgebied', 'Centrum' en 'Schil'. Uit het rapport van Goudappel blijkt dat gerekend is met normen die gelden voor het 'Stationsgebied'. Voor de 600 voorziene woningen leidt dit tot een parkeervraag van 465 parkeerplaatsen, en voor de bezoekers van die woningen tot een parkeervraag van 120 parkeerplaatsen. Voor de commerciële voorzieningen leidt dit voor de eigenaren en werknemers tot een parkeervraag van 20 en voor de bezoekers daarvan tot een parkeervraag van 35. Dit volgt uit tabel 2.2 in paragraaf 2.4.1 van de motivering. In totaal komt de parkeerbehoefte dan uit op 640 parkeerplaatsen.

In de motivering en het rapport van Goudappel staat verder dat de gemeentelijke parkeernota ruimte biedt om deelmobiliteit bij een nieuwe ontwikkeling in te zetten. Afhankelijk van in welk deelgebied de ontwikkeling is voorzien, leidt dit tot een maximum percentage waarmee de parkeerbehoefte kan worden beïnvloed. In dit geval volgt uit de parkeernota dat in het Stationsgebied de inzet van deelmobiliteit tot een reductie van 20% op de parkeervraag voor woningen kan leiden. Dat betekent dat van de 465 parkeerplaatsen voor woningen 93 parkeerplaatsen kunnen worden beïnvloed, waardoor de parkeervraag van de woningen daalt naar 372 parkeerplaatsen. In de parkeernota staat dat 1 deelauto per 20 woningen wordt ingezet. Omdat 600 woningen worden mogelijk gemaakt, zullen in het geval dat deelmobiliteit wordt ingezet, 30 deelauto's beschikbaar moeten worden gesteld. Als daarvan wordt

uitgegaan, komt de totale parkeerbehoefte van de ontwikkeling uit op 577 (372+120+20+35+30), zo blijkt uit de motivering.

Verder is bij de berekening van de parkeerbehoefte ervan uitgegaan dat voor het parkeren bij het NS-treinstation 200 parkeerplaatsen nodig zijn. De totale parkeerbehoefte van het gebied komt daarmee op 777 parkeerplaatsen, waarvan 392 parkeerplaatsen voor bewoners en personeel van commerciële voorzieningen, en 385 voor de bezoekers van het gebied, inclusief de bezoekers voor het NS-station.

17.2. De bedoeling is dat voor alle bewoners en werknemers/eigenaren van de commerciële ruimtes parkeergelegenheid wordt gerealiseerd in een parkeergarage. De garage biedt ruimte aan ongeveer 392 auto's, zo staat in de motivering. Het bezoekersparkeren zal op straat worden gerealiseerd. In tabel 2.3 van paragraaf 2.4.1 is gezien hoeveel parkeerplaatsen voor het bezoekersparkeren moet worden gerealiseerd als rekening wordt gehouden met aanwezigheidspercentages en dubbelgebruik van de P+R-locatie bij het NS-treinstation. In de tabel wordt ervan uitgegaan dat dat parkeerterrein met 200 parkeerplaatsen ook kan worden gebruikt door bezoekers van het projectgebied. Uitgaande van dat dubbelgebruik en aanwezigheidspercentages, zullen nog 41 parkeerplaatsen ten behoeve van bezoekers moeten worden gerealiseerd. De gecorrigeerde parkeerbehoefte bedraagt dan 663 parkeerplaatsen (392 voor bewoners en eigenaren van commerciële voorzieningen, 30 voor deelauto's, 41 voor bezoekers, en 200 voor bezoekers van het NS-reizigers).

In de motivering staat dat in het projectgebied 41 parkeerplaatsen voor bezoekers zullen worden gerealiseerd, en 9 parkeerplaatsen voor deelauto's, waarbij een uitbreiding naar 30 deelauto's mogelijk is.

17.3. Volgens de raad wordt met de voorziene parkeergarage, het NS-parkeerterrein en de parkeerplaatsen op straat voorzien in de parkeerbehoefte.

18. De Afdeling zal hierna de beroepsgronden bespreken die betrekking hebben op de vraag of de raad het aantal benodigde parkeerplekken op juiste wijze heeft bepaald. Daarna komen de beroepsgronden aan de orde die betrekking hebben op de vraag of in het plan is geborgd dat in voldoende parkeerplekken wordt voorzien. [appellant sub 1] heeft zijn beroepsgronden onderbouwd met een contra-expertise van De Baan Verkeersadvies B.V. van 2 oktober 2025. De raad heeft daarop gereageerd met een aanvullend verweerschrift met daarbij een notitie van Goudappel van 6 november 2025 gevoegd. De Afdeling zal de contra-expertise en ook de notitie van Goudappel betrekken bij de beoordeling van de beroepsgronden.

Berekening van de parkeerbehoefte

- typering gebied

19. [appellant sub 1] betoogt dat de parkeerbehoefte voor de woningen en commerciële voorzieningen is onderschat. Het projectgebied ligt namelijk niet alleen in het 'Stationsgebied', maar ook in 'Centrum'. Voor 'Centrum' gelden hogere parkeernormen. Ervan uitgaande dat het projectgebied voor een derde in 'Centrum' ligt, en voor tweederde in 'Stationsgebied', zijn voor de functie wonen 20 en voor de commerciële voorzieningen 2 parkeerplaatsen meer nodig. Volgens [appellant sub 1] is de raad

op dit punt onvoldoende gemotiveerd van de gemeentelijke parkeernota afgeweken en is, om van de parkeernota af te wijken, ook niet het benodigde collegebesluit genomen.

19.1. Tussen partijen is niet in discussie dat het projectgebied ligt in twee deelgebieden die de gemeentelijke parkeernota onderscheidt, namelijk 'Stationsgebied' en 'Centrum'. De raad schrijft ook in zijn aanvullend verweerschrift dat het projectgebied voor een beperkt gedeelte ligt in het centrumgebied en dat daarvoor hogere parkeernormen gelden. Volgens de raad heeft hij echter voor het totale projectgebied mogen uitgaan van de normen die gelden voor 'Stationsgebied'. Dit omdat het projectgebied voor het grootste deel in dat deelgebied ligt. Die keuze is ook gemotiveerd vanuit de functionele en stedenbouwkundige context: de totale ontwikkeling is gericht op hoogstedelijke verdichting, OV-bereikbaarheid en deelmobiliteit. Zowel de centrale toegang van de woningen als de toegang van alle parkeerplaatsen ligt aan de zijde van het Stationsgebied. Dit benadrukt dat de ontwikkeling een samenhangend ensemble vormt met het direct aangrenzende NS-treinstation, het Stationsplein en Spoorstraat. Volgens de raad heeft hij daarom voor de berekening van de parkeerbehoefte uit mogen gaan van de parkeernormen voor het stationsgebied.

19.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad met deze toelichting deugdelijk en navolgbaar gemotiveerd waarom er in dit geval voor is gekozen om voor het berekenen van de parkeernormen uit te gaan van het deelgebied 'Stationsgebied'. Anders dan [appellant sub 1] op basis van de gemeentelijke parkeernota stelt, heeft de raad daar geen collegebesluit voor nodig. In paragraaf 4.4 van de parkeernota staat wel dat het college van burgemeester en wethouders een ontheffing kan verlenen van wat is vastgelegd in de parkeernota, maar een dergelijke ontheffing is nodig als het college bij de uitoefening van zijn bevoegdheid wenst af te wijken van wat in de parkeernota staat. Dat zal in dit geval aan de orde zijn als het college bij een aanvraag om omgevingsvergunning voor bouwen in het projectgebied wenst af te wijken van de parkeernota, omdat artikel 11.1 in combinatie met artikel 11.2, onder a, van de regels van het wijzigingsbesluit bepaalt dat dan de gemeentelijke parkeernota als beoordelingsregel heeft te gelden. De raad heeft dus mogen uitgaan van de normen die gelden voor 'Stationsgebied'.

Het betoog slaagt niet.

- de parkeervraag voor commerciële voorzieningen

20. [appellant sub 1] betoogt dat bij de berekening van de parkeerbehoefte niet is uitgegaan van wat het besluit tot wijziging voor wat betreft de commerciële voorzieningen mogelijk maakt. Volgens hem is gerekend met een te beperkt programma, waardoor de parkeervraag voor commerciële voorzieningen is onderschat.

20.1. De raad heeft in het aanvullende verweerschrift in dit kader gewezen op de notitie van Goudappel, waarin een nadere toetsing is uitgevoerd op basis van een programma met een zo hoog mogelijke parkeerbehoefte. Daaruit blijkt dat initieel, dus in het rapport van Goudappel en in de motivering van het tweede besluit tot wijziging, niet is gerekend met wat het besluit maximaal ten aanzien van de commerciële voorzieningen mogelijk maakt. Vanwege het concrete en gedetailleerde karakter van de wijziging van het omgevingsplan waar het besluit in voorziet, had de raad in dit geval rekening moeten

houden met wat in het projectgebied maximaal aan commerciële functies mogelijk wordt gemaakt. In zoverre slaagt het betoog.

20.2. Uit de notitie van Goudappel blijkt dat in het geval wordt gerekend met een commercieel programma met een 'zo hoog mogelijke parkeerbehoefte', de parkeerbehoefte voor de commerciële voorzieningen uitkomt op afgerond 131 parkeerplaatsen. Daarvan gaat het om afgerond 108 parkeerplaatsen voor bezoekers en 23 parkeerplaatsen voor eigenaars/werknemers van commerciële voorzieningen.

Op de zitting heeft [appellant sub 1] te kennen gegeven het eens te zijn met deze aantallen. In het vervolg van deze uitspraak wordt dus voor de parkeervraag van de commerciële voorzieningen uitgegaan van deze parkeerbehoefte. Verderop zal aan de orde komen wat deze toename aan parkeerplaatsen betekent voor het voorzien in de parkeerbehoefte.

- deelmobiliteit

21. [appellant sub 1] betoogt dat de raad niet uit heeft kunnen gaan van een percentage van 20 waarmee de parkeervraag voor de functie wonen kan worden beïnvloed, omdat dat percentage in de parkeernota gekoppeld is aan het Stationsgebied. Voor het gebied 'Centrum' waar het projectgebied voor een gedeelte in ligt, geldt blijkens de parkeernota namelijk een lager percentage van 10. Dat betekent dat de mobiliteitscorrectie te hoog is.

21.1. Hiervoor onder 19.2 heeft de Afdeling overwogen dat de raad voor de berekening van de parkeerbehoefte uit heeft mogen gaan van het deelgebied 'Stationsgebied'. In zoverre ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad er niet van uit heeft mogen gaan dat maximaal 20% van de parkeervraag voor wonen kan worden beïnvloed door de inzet van deelmobiliteit. Dit betoog slaagt niet.

22. [appellant sub 1] betoogt verder dat een maximale reductie van 20% niet realistisch is. Uit onderzoek van Ipsos uit 2024 blijkt dat slechts 6% van de Nederlanders weleens gebruik heeft gemaakt van een deelauto. Volgens hem leidt de eventuele inzet van deelmobiliteit dus tot een lagere reductie dan waarvan is uitgegaan.

22.1. De raad heeft op dit punt verwezen naar de parkeernota en de notitie van Goudappel. In de parkeernota onder het kopje 'Mobiliteitscorrectie' staat dat voor nieuwe woningbouwontwikkelingen een correctie kan worden toegepast op de parkeernorm als deelmobiliteit wordt ingezet. Uit de daarbij opgenomen tabel blijkt dat in het Stationsgebied een reductie van (maximaal) 20% op de parkeereis kan worden toegepast. In de notitie van Goudappel staat verder dat er meerdere factoren een rol spelen die het succes van deelmobiliteit bepalen, zoals de doelgroep, het aanbod van alternatieven (de aanwezigheid van OV, fietsvoorzieningen) en de nabijheid van dagelijkse voorzieningen (een supermarkt, detailhandel, scholen). Vanwege de ligging van het projectgebied nabij het station, de goede fietsverbindingen in de omgeving en de aanwezigheid van dagelijkse voorzieningen is het projectgebied volgens Goudappel een 'ideale locatie' voor de inzet van deelmobiliteit, en daarom is een reductie van 20% reëel.

Vanwege het in de parkeernota genoemde percentage van 20 en de toelichting in de notitie van Goudappel, tegenover de verwijzing van [appellant sub 1] naar het algemene onderzoek van Ipsos, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet uit heeft mogen gaan van beïnvloeding van de parkeervraag voor wonen met maximaal 20%. Dit betoog slaagt niet.

23. [appellant sub 1] betoogt verder dat uit de parkeernota volgt dat voor het mogelijk maken van een mobiliteitscorrectie een mobiliteitsplan moet worden opgesteld, waarbij aan verschillende criteria moet worden getoetst. Zo'n mobiliteitsplan is in dit geval niet opgesteld, en dus kan niet uit worden gegaan van de inzet van deelmobiliteit.

23.1. Onder het kopje 'Mobiliteitscorrectie' (in paragraaf 3.3) in de parkeernota staat dat, als de ontwikkelaar via de inzet van deelmobiliteit aanspraak wil maken op een mobiliteitscorrectie, hij een mobiliteitsplan moet indienen. De inzet van deelmobiliteit wordt getoetst aan verschillende criteria, zoals kwantiteit en kwaliteit van het aanbod, beschikbaarheidsgarantie en loopafstand.

De raad heeft daarover toegelicht dat een dergelijk mobiliteitsplan volgens de parkeernota verplicht is bij een aanvraag van een omgevingsvergunning voor het bouwen. Pas dan wordt een volledig uitgewerkt mobiliteitsplan verwacht waarbij wordt getoetst aan de criteria, niet al in de fase waarin, via in dit geval de wijziging van het omgevingsplan, de ruimtelijke kaders voor de ontwikkeling worden vastgesteld. Dat standpunt acht de Afdeling niet onredelijk, omdat bij de aanvraag om omgevingsvergunning duidelijk zal zijn of en in welke mate deelmobiliteit wordt ingezet. Goudappel heeft, zoals hiervoor al aan de orde is gekomen, in het parkeerrapport gemotiveerd waarom de locatie van het projectgebied geschikt is voor de inzet van deelmobiliteit, waarbij in feite al een deel van de in de parkeernota genoemde criteria betrokken zijn. Dit betoog slaagt daarom niet.

24. [appellant sub 1] betoogt verder dat de vervangingswaarde waarvan wordt uitgegaan niet haalbaar en realistisch is. Uit de parkeernota volgt dat 1 deelauto per 20 woningen moet worden ingezet. Dat betekent in dit geval dat 30 deelauto's nodig zijn, omdat 600 woningen worden gerealiseerd. Dat komt erop neer dat een deelauto afgerond 3 normale auto's vervangt (een vervangingswaarde van ongeveer 3:1). Uit het rapport van Goudappel blijkt echter dat slechts voor een lagere vervangingswaarde, neerkomend op de inzet van 9 deelauto's, een haalbare businesscase wordt gezien.

24.1. In de parkeernota is onder het kopje 'Mobiliteitscorrectie' een tabel opgenomen. In die tabel staat onder het kopje 'Inzet aantal deelauto's' '1 deelauto per 20 woningen'. Uit paragraaf 2.4.1 van de motivering volgt, zoals hiervoor ook is beschreven, dat dat in dit geval neerkomt op 30 deelauto's, omdat 600 woningen mogelijk worden gemaakt.

In het rapport van Goudappel is onder het kopje 'reële vervangingswaarde' aandacht besteed aan de vraag hoeveel 'reguliere' parkeerplaatsen een deelauto vervangt. Daaruit blijkt dat een vervangingswaarde van 3:1 aan de hoge kant is. Uit recente onderzoeken blijkt dat een deelauto 6 tot 14 deelauto's vervangt, gemiddeld 10 privéauto's per deelauto (een vervangingswaarde van 10:1). Zou daarvan worden uitgegaan, dan zijn voor de maximaal 93 parkeerplaatsen dus kunnen worden 'gesaldeerd', afgerond 9 deelauto's nodig. Dat is in de basis een reële businesscase volgens Goudappel. Wel wordt aangeraden om een ruimteresevering in het projectgebied op te nemen voor 30 deelauto's,

conform het uitgangspunt van de parkeernota. Daardoor kan, als de vraag naar deelauto's groeit, het aantal deelauto's worden uitgebreid.

24.2. Uit het rapport van Goudappel blijkt weliswaar dat de vervangingswaarde waar in de parkeerberekening vanuit is gegaan aan de hoge kant is, maar niet dat dit zonder meer een onrealistisch en onhaalbare businesscase is. Bovendien biedt de parkeernota, zoals volgt uit paragraaf 4.4 van de parkeernota, ruimte om af te wijken van wat daarin is vastgelegd. De raad heeft daarom uit mogen gaan van de inzet van 30 deelauto's, ten opzichte van de 93 parkeerplaatsen die voor de functie wonen nodig zijn. Het betoog slaagt niet.

25. [appellant sub 1] wijst er in dit verband op dat artikel 11.2, aanhef en onder b, van de regels van het wijzigingsbesluit niet in overeenstemming is met wat de parkeernota regelt. De parkeernota schrijft dus voor dat per 20 woningen 1 deelauto moet worden ingezet. Onder b van voornoemd artikel staat dat de parkeergelegenheid van het bewonersdeel kan worden vervangen door deelauto's in een verhouding van 20:1 (reguliere parkeerplaats: deelauto), met een maximum van 20%. Dat betekent dat volgens deze bepaling afgerond 5 deelauto's tegenover 93 normale parkeerplaatsen moeten worden ingezet. Dat aantal is niet in lijn met wat de parkeernota voorschrijft en ook is niet onderbouwd dat en waarom de inzet van 5 deelauto's de afname van maximaal 93 parkeerplaatsen rechtvaardigt.

25.1. De Afdeling stelt vast dat, zoals de raad ook in het aanvullend verweerschrift schrijft, in artikel 11.2, aanhef en onder b, van de regels van het wijzigingsbesluit de reductie door de inzet van deelauto's is gekoppeld aan het aantal parkeerplaatsen, en niet, zoals de parkeernota doet, aan het aantal woningen. Op basis van het wijzigingsbesluit hoeven minder deelauto's te worden ingezet bij een reductie van maximaal 20% van de parkeervraag voor de functie wonen, ten opzichte van wat de parkeernota voorschrijft. Dat, in afwijking van het uitgangspunt in de parkeernota, de inzet van in dit geval afgerond 5 deelauto's ten opzichte van 93 reguliere parkeerplaatsen aanvaardbaar is, heeft de raad onvoldoende onderbouwd. Daarbij weegt ook mee dat het, blijkens wat hiervoor uiteen is gezet, het niet de bedoeling is dat in 5 deelauto's wordt voorzien, maar in beginsel in 9 en op termijn (mogelijk) in 30 deelauto's. Het betoog slaagt.

Conclusie parkeerbehoefte voorziene ontwikkeling

26. Uit het voorgaande volgt dat de raad de parkeerbehoefte niet helemaal juist heeft berekend. Onder 20.1 is immers geconstateerd dat bij de berekening van de parkeerbehoefte voor commerciële voorzieningen niet is uitgegaan van wat het besluit tot wijziging maximaal mogelijk maakt.

De parkeerbehoefte voor de voorziene ontwikkeling komt uit op het volgende. Voor de voorziene woningen verandert de berekende parkeerbehoefte niet. De parkeerbehoefte voor wonen is 492 parkeerplaatsen, waarvan 372 parkeerplaatsen voor bewoners en 120 voor bezoekers. Vanwege de inzet van deelmobiliteit zijn 30 parkeerplaatsen voor deelauto's nodig. Voor de commerciële voorzieningen is de parkeerbehoefte 131 parkeerplaatsen, waarvan 23 voor eigenaren/personeel en 108 voor bezoekers. In totaal zijn dus voor de ontwikkeling, inclusief de deelauto's, 653 (492+131+30) parkeerplaatsen nodig.

Voorzien in parkeergelegenheid

27. Voor de vaste gebruikers in het gebied (dus de bewoners en de eigenaren van commerciële voorzieningen) wordt in elk geval parkeergelegenheid gecreëerd in een gebouwde parkeergarage binnen het projectgebied. De capaciteit van die parkeergarage kan, zo staat in de notitie van Goudappel, worden uitgebreid tot 504 parkeerplaatsen.

Voor de bezoekers wordt in principe in de openbare ruimte parkeergelegenheid gecreëerd. Daarbij is in de notitie van Goudappel gezien hoeveel parkeerplaatsen benodigd zijn, als rekening wordt gehouden met dubbelgebruik en aanwezigheidspercentages. Daaruit blijkt dat het maatgevende moment de zaterdagavond is, waarbij de parkeerbehoefte voor het aandeel bezoekers 189 parkeerplaatsen is. Voor de bezoekers wordt ervan uitgegaan dat zij gebruik kunnen maken van de P+R-locatie naast het NS-station, ten westen van het projectgebied. Het is de bedoeling dat daar 200 parkeerplaatsen worden gerealiseerd. Op de P+R-locatie is op de zaterdagavond restcapaciteit beschikbaar. Als rekening wordt gehouden met het dubbelgebruik van de P+R-locatie en aanwezigheidspercentages, is de hoogst resterende parkeeropgave voor bezoekers op een werkdagmiddag. Dan zijn namelijk nog 57 extra parkeerplekken in de openbare ruimte benodigd. In de notitie van Goudappel staat dat in de openbare ruimte tot 61 parkeerplaatsen kunnen worden gerealiseerd. Die parkeerplaatsen zijn in het projectgebied ingetekend op een tekening die als bijlage 1 bij de notitie is gevoegd.

28. [appellant sub 1] bestrijdt niet dat het wijzigingsbesluit in het projectgebied de bouw van een parkeergarage van 504 parkeerplaatsen mogelijk maakt. In die parkeergarage is dus voldoende ruimte voor de vaste gebruikers, ook als wordt besloten om minder of geen deelmobiliteit voor de bewoners in te zetten.

Volgens [appellant sub 1] is de parkeergelegenheid voor bezoekers van het gebied echter niet voldoende. De raad gaat ervanuit dat de P+R-locatie ten westen van het gebied door de bezoekers van de woningen en commerciële voorzieningen kan worden gebruikt. Die P+R-locatie heeft in de huidige situatie echter 89 parkeerplaatsen. Er bestaat slechts een voornemen om op die locatie 200 parkeerplaatsen te realiseren, maar daarover bestaat geen zekerheid en ook zijn de daarvoor benodigde (ruimtelijke) besluiten niet genomen. Daarom heeft de raad voor het voorzien in de parkeerbehoefte niet mogen uitgaan van die 200 parkeerplaatsen.

Daar komt bij dat de raad volgens [appellant sub 1] er geen rekening mee heeft gehouden dat met de voorziene ontwikkeling ook parkeergelegenheid verdwijnt die nu door bezoekers van het NS-station wordt gebruikt. In het projectgebied zijn namelijk P+R-locaties aanwezig die vanwege de herontwikkeling verloren gaan. Het gaat dan om de P+R-locaties aan de Molenstraat (143 parkeerplaatsen) en aan de Spoorstraat aan de noordzijde van het station (45 parkeerplaatsen). Die locaties worden zeker op weekdagen veel gebruikt door NS-bezoekers. Er komen weliswaar parkeerplaatsen in de openbare ruimte terug, maar daarmee wordt het verlies aan parkeerplaatsen bij lange na niet volledig gecompenseerd. De raad meent dat minder parkeerplaatsen voor de bezoekers van het NS-station nodig zijn omdat parkeerregulering zal worden ingevoerd, maar dat die parkeerregulering op de P+R-locaties en in de omgeving zal worden ingevoerd, is niet geborgd.

Tot slot heeft de raad volgens [appellant sub 1] ook niet gezien of de parkeerdruk in de openbare ruimte beneden de 85% blijft, terwijl een parkeerdruk van maximaal 85% als uitgangspunt in de parkeernota is opgenomen. Uit de contra-expertise van De Baan blijkt volgens [appellant sub 1] dat, zelfs als wordt

uitgegaan van de P+R-locatie met 200 parkeerplaatsen en een parkeergarage met 504 parkeerplaatsen, de parkeerdruk in de omgeving ruim boven de 85% zal zijn.

Volgens [appellant sub 1] wordt dus niet in de benodigde parkeergelegenheid voorzien.

28.1. De Afdeling stelt vast dat in huidige situatie aan de westzijde van het station een P+R locatie aanwezig is. Tussen partijen is niet in geschil dat in de huidige situatie dat terrein geen 200 parkeerplaatsen heeft. Uit de notitie van Goudappel blijkt dat het gaat om een terrein met 98 parkeerplaatsen, terwijl De Baan in zijn contra-expertise uitgaat van 89 parkeerplaatsen. Hoe dan ook heeft het terrein geen 200 parkeerplaatsen. Volgens de raad is het wel de bedoeling dat het terrein wordt uitgebreid tot 200 parkeerplaatsen. Daarvoor verwijst de raad naar het Integraal handelingsperspectief, waarbij de NS als stakeholder actief is betrokken. Uit dat Integraal handelingsperspectief blijkt volgens de raad het voornemen en de zekerheid dat de uitbreiding van de P+R-locatie zal plaatsvinden en dat de NS ook bereid is daaraan mee te werken.

Het Integraal handelingsperspectief is een (beleidsmatig) document waarin het integraal functioneren van de huidige OV-knoop (bij station Best) met meerdere stakeholders is onderzocht en een gezamenlijk toekomstbeeld is gevormd van de ambities voor het functioneren van het station in de omgeving. Uit dat document blijkt wel een voornemen te bestaan om het autoparkeren in de omgeving van het station anders in te richten (namelijk minder parkeerplaatsen en een gereguleerd parkeerterrein), maar dat document biedt niet de zekerheid dat een dergelijk parkeerterrein wordt gerealiseerd, en ook niet dat de betreffende P+R-locatie ten westen van het projectgebied wordt uitgebreid naar 200 parkeerplaatsen. Bovendien begrijpt de Afdeling uit de toelichting van de raad op de zitting dat op de huidige P+R-locatie, waar op straat wordt geparkeerd, een gebouwde voorziening nodig is om de 200 parkeerplaatsen te realiseren. De regels van het bestemmingsplan "Centrum, stationsgebied e.o." dat voor die gronden geldt, en dat nu deel uitmaakt van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, maken op die locatie echter geen gebouwde voorziening mogelijk. Onder die omstandigheden heeft de raad er niet al bij de vaststelling van het voorliggende wijzigingsbesluit vanuit mogen gaan dat de 200 parkeerplaatsen zullen worden gerealiseerd en beschikbaar zullen zijn om de parkeerbehoefte van de voorziene ontwikkeling op te vangen.

Het betoog slaagt in zoverre.

28.2. In de huidige situatie zijn verder meerdere P+R-locaties rondom het NS-station aanwezig. Een aantal van die P+R-locaties aan de oostzijde van het station liggen in het projectgebied en komen vanwege de voorziene ontwikkeling te vervallen. Uit de notitie van Goudappel blijkt dat het dan in elk geval gaat om 136 plus 45 parkeerplaatsen, in totaal dus 181. Volgens De Baan gaat het om 188 parkeerplaatsen. Wat daar ook van zij, uit de notitie van Goudappel blijkt dat niet al die parkeerplaatsen worden gecompenseerd. Een volledige compensatie is volgens de raad, anders dan [appellant sub 1] meent, niet nodig, omdat een geheel nieuwe parkeerstructuur zal worden gerealiseerd. Van belang daarbij is de inzet van parkeerregulatie in en rondom het projectgebied, waardoor er een forse afname zal zijn van NS-bezoekers die gebruikmaken van de auto. Goudappel schrijft daarover dat in de huidige situatie de P+R-locaties gratis zijn, en voor de nieuwe P+R-locatie van 200 parkeerplaatsen betaald parkeren gaat gelden. Uit parkeeronderzoek blijkt dat minimaal 46% van de geparkeerde auto's oneigenlijk gebruik omvat. Uit ervaringscijfers van de NS blijkt dat de parkeervraag na invoering van

betaald parkeren op een P+R-locatie met 40% tot 50% afneemt. Daarom zal er volgens Goudappel een minimaal verwachte afname van 40% zijn. De nieuwe P+R-locatie van 200 parkeerplaatsen is passend bij de verwachte toekomstige P+R-behoefte.

Uit deze toelichting van de raad en de notitie van Goudappel begrijpt de Afdeling dat de inzet van parkeerregulatie een voorwaarde is voor het terugbrengen van het aantal NS-bezoekers die van de bestaande parkeergelegenheid gebruikmaakt. In het aanvullend verweerschrift staat ook dat parkeerregulering een 'essentieel' onderdeel vormt van de toekomstige parkeerstructuur in de stationsomgeving. Uit het aanvullend verweerschrift blijkt echter ook dat nog nader wordt bezien welke vorm van regulering zal worden ingevoerd. [appellant sub 1] wijst er dus terecht op dat er nog geen parkeerregulatie aanwezig is en daartoe ook geen zekerheid bestaat. Omdat parkeerregulatie in (de omgeving van) het projectgebied in dit geval wel noodzakelijk is, in elk geval om het gebruik van parkeergelegenheid door NS-bezoekers terug te dringen, heeft de raad daar, zonder een borging daarvoor in het besluit tot wijziging of een andere publiekrechtelijke verzekering, niet vanuit mogen gaan. Voor zover de raad meent dat de Ambitiegids 'De Best(s)e stationsomgeving' voldoende zekerheid biedt, overweegt de Afdeling, daargelaten wat daarin staat, daaruit niet de publiekrechtelijke zekerheid kan worden verkregen dat parkeerregulatie zal worden ingevoerd.

Het betoog slaagt ook in zoverre.

28.3. De raad heeft zich op de zitting op het standpunt gesteld dat ook als de P+R-locatie ten westen van het station niet tot 200 parkeerplaatsen wordt uitgebreid, alsnog voldoende parkeergelegenheid aanwezig is. Dan behoudt die locatie namelijk zijn bestaande plekken en kan voor het overige gebruik worden gemaakt van de bestaande P+R-locatie bij het busstation van 90 parkeerplekken. De Afdeling volgt dat standpunt niet en overweegt daarover dat, los van het feit dat de raad niet uit heeft mogen gaan van een afname van de NS-parkeeders, deze P+R-locaties samen geen 200 parkeerplaatsen opleveren en bovendien in de stukken die de raad heeft overgelegd, onder meer de notitie van Goudappel, staat dat het parkeerterrein bij het busstation komt te vervallen vanwege de herontwikkeling van het busstation.

Voor zover de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat de parkeergarage met 504 parkeerplaatsen hoe dan ook een eventueel tekort aan parkeerplaatsen op straat voor bezoekers kan opvangen, overweegt de Afdeling het volgende. De Afdeling komt het op zich niet onaannemelijk voor dat er ruimte bestaat in de parkeergarage voor het bezoekersparkeren, gelet op de maximale capaciteit van 504 parkeerplaatsen afgezet tegen de parkeerbehoefte van 392 van de 'vaste gebruikers'. Maar de raad heeft niet voldoende inzichtelijk gemaakt of de parkeergarage inderdaad voldoende ruimte biedt om het tekort op te vangen, ook ervan uitgaande dat de raad zonder een geborgde parkeerregulering niet heeft mogen rekenen met de afname van NS-parkeeders.

28.4. De conclusie is dat de raad er niet in is geslaagd te motiveren dat in voldoende parkeergelegenheid zal worden voorzien. Daardoor heeft de raad zich ook niet op het standpunt kunnen stellen dat de met het wijzigingsbesluit mogelijk gemaakte ontwikkeling niet leidt tot een onaanvaardbare parkeerdruk op de omgeving.

Verkeerslawaaï

Goede procesorde

29. Aan het besluit tot wijziging ligt het akoestisch rapport van 17 oktober 2024 van Econsultancy ten grondslag. De raad heeft met het aanvullende verweerschrift van 6 november 2025 een geactualiseerd akoestisch rapport van Sweco (dat Econsultancy heeft overgenomen) van 11 juli 2025 overgelegd. De raad heeft toegelicht dat het rapport is geactualiseerd, in die zin dat het rapport nu ook een tabel bevat van het gezamenlijk geluid met bronmaatregel.

[appellant sub 1] stelt zich op het standpunt dat de raad dit stuk onredelijk laat heeft ingediend. De raad had dit stuk ook eerder kunnen overleggen, gelet op de datum van het rapport. Volgens [appellant sub 1] heeft hij niet adequaat op het stuk kunnen reageren en daarom moet het stuk buiten beschouwing blijven.

29.1. Volgens de raad is het rapport van Sweco onderdeel van de stukken bij het herstelbesluit of had dat moeten zijn. De Afdeling stelt vast dat het rapport niet als bijlage bij (de motivering bij) het herstelbesluit is gevoegd. Niettemin acht de Afdeling het overleggen van dit stuk niet in strijd met de goede procesorde. Daarvoor is van belang dat het stuk tien dagen voor de zitting is ontvangen, bij het wijzigingsbesluit al een rapport over verkeerslawaaai is gevoegd waarvan het rapport van Sweco slechts een actualisering is, en niet is gebleken dat [appellant sub 1] (op de zitting) onvoldoende en niet adequaat op het rapport van Sweco heeft kunnen reageren. De Afdeling neemt het geactualiseerde rapport daarom mee in de beoordeling van de beroepsgrond van [appellant sub 1], voor zover dat nodig is.

De akoestische gevolgen voor de nieuwe woning

30. [appellant sub 1] vreest voor overlast van verkeerslawaaai ter plaatse van zijn nieuw te bouwen woning, omdat de ontwikkeling die het wijzigingsbesluit mogelijk maakt leidt tot een toename aan verkeer op de wegen (Molenstraat en Stationsstraat) rondom die woning. Uit het akoestisch rapport blijkt dat de toename van verkeer leidt tot een geluidstoename van meer dan 1,5 dB. Als een omgevingsplan vanwege een toename in de verkeersintensiteit ervoor zorgt dat het geluid met meer dan 1,5 dB toeneemt, dan kan dat blijkens artikel 5.78af, derde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) alleen onder bepaalde voorwaarden. Daar is volgens [appellant sub 1] niet aan voldaan. Verder betoogt [appellant sub 1] dat daarbij in strijd met het vijfde lid van artikel 5.78af onvoldoende onderzoek is gedaan naar het gecumuleerde geluid. Niet duidelijk is of met alle geluidsbronnen rekening is gehouden, in het bijzonder de openingen van de spoortunnel en de openingen in de dakconstructie van de tunnel.

30.1. Artikel 5.78af van het Bkl staat in hoofdstuk 5, onder afdeling 5.1 van het Bkl. Dat hoofdstuk heeft betrekking op omgevingsplannen en afdeling 5.1 bevat instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Artikel 5.1 van het Bkl luidt:

"Deze afdeling is van toepassing op het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet."

Meer specifiek is artikel 5.78af van het Bkl opgenomen in paragraaf 5.1.4.2a, subparagraaf 5.1.4.2a.5 van het Bkl. Artikel 5.78 van het Bkl luidt, voor zover van belang:

"1. Paragraaf 5.1.4.2a is van toepassing op een geluidgevoelig gebouw dat is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en dat geheel of gedeeltelijk ligt in een geluidaandachtsgebied van:

[...]

c. verharde gemeentewegen en waterschapswegen zonder geluidproductieplafonds, niet zijnde een erf in de zin van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, met een verkeersintensiteit van meer dan 1.000 motorvoertuigen per etmaal als kalenderjaargemiddelde."

Over het geluidaandachtsgebied bepaalt artikel 17.5, eerste lid, van de Omgevingsregeling het volgende:

"1. Tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip waarop de gegevens voor de basisgeluidemissie uiterlijk worden verzameld, bestaat het geluidaandachtsgebied uit het gebied dat zich aan weerszijden van de as van de weg uitstrekt tot de volgende afstand, gemeten vanaf de rand van de weg of de buitenste spoorstaaf van de spoorweg:

a. voor een weg, bestaande uit een of twee rijstroken, waarvoor een maximumsnelheid van 30 km/u of minder geldt: 100 m;

b. voor een weg, bestaande uit een of twee rijstroken, waarvoor een onbekende maximumsnelheid of een maximumsnelheid van meer dan 30 km/u geldt, [...]: 200 m; [...]."

Artikel 5.78ae van het Bkl luidt, voor zover van belang:

"1. Deze subparagraaf is van toepassing op het geluid door:

a. verharde gemeentewegen en waterschapswegen, niet zijnde een erf in de zin van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, met een verkeersintensiteit van meer dan 1.000 motorvoertuigen per etmaal als kalenderjaargemiddelde;".

Artikel 5.78af van het Bkl luidt, voor zover van belang:

"1. Een omgevingsplan dat een toename van de verkeersintensiteit veroorzaakt op een weg of spoorweg voorziet erin dat het geluid door die weg of spoorweg op geluidgevoelige gebouwen niet meer dan 1,5 dB toeneemt als gevolg van die toename van de verkeersintensiteit.

3. Een omgevingsplan kan erin voorzien dat het geluid met meer dan 1,5 dB toeneemt als:

a. geen geluidbeperkende maatregelen kunnen worden getroffen om die toename te voorkomen;

b. de toename van het geluid door het treffen van geluidbeperkende maatregelen zoveel mogelijk wordt beperkt; en

c. het geluid op geluidgevoelige gebouwen niet hoger is dan de grenswaarde, bedoeld in artikel 3.35.

5. Bij de toepassing van het derde lid wordt de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid op het geluidgevoelige gebouw beoordeeld."

30.2. Verder zijn de volgende artikelen uit het Bkl en de Omgevingsregeling over het bepalen van geluid afkomstig van (gemeente)wegen op geluidgevoelige gebouwen relevant.

Artikel 3.24, vijfde lid, Bkl luidt:

"Op het bepalen van het geluid zijn de bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing."

Artikel 3.4, aanhef en onder b, van de Omgevingsregeling luidt:

"Bij het bepalen van het geluid op een geluidgevoelig gebouw:

b. worden de waarden afgerond op hele getallen, waarbij een halve eenheid wordt afgerond naar het meest dichtbijgelegen even getal."

Artikel 3.8, tweede lid, van de Omgevingsregeling luidt:

"In afwijking van artikel 3.4, onder b, worden de waarden van een weg of spoorweg bij de toepassing van artikel 5.78af van het Besluit kwaliteit leefomgeving en bij de toepassing van artikel 21a van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer niet afgerond."

30.3. De Afdeling overweegt dat paragraaf 4.3 van de motivering bij het tweede besluit tot wijziging een toelichting bevat op de akoestische gevolgen vanwege de ontwikkeling, waarin is verwezen naar het rapport van Econsultancy. In het rapport is onderzoek gedaan naar de indirecte akoestische effecten van de voorgenomen ontwikkeling. Uit het rapport van Econsultancy blijkt dat de wegen waar het in dit geval om gaat, dus de Stationsstraat en de Molenstraat, gemeentewegen zijn waarop het geluidaanachtsgebied uit artikel 17.5, eerste lid, van de Omgevingsregeling van toepassing is. Het perceel van [appellant sub 1] aan de [locatie B] en de woning die hij daarop wil bouwen, liggen binnen een afstand van 100 m van zowel de Molenstraat als de Stationsstraat.

30.4. In het rapport van Econsultancy staat dat uit het verkeersonderzoek dat aan het besluit ten grondslag ligt, blijkt dat de verkeersintensiteiten op de Stationsstraat tot 42% toeneemt, en op de Molenstraat tot 33%. Bij een procentuele toename van circa 37,5% als gevolg van een ontwikkeling is er sprake van een relevante toename van 1,5 dB. De in dit geval relevante toename van 1,52 dB wordt veroorzaakt door de verkeerstoename op de Stationsstraat. Uit het rapport van Econsultancy blijkt dus dat als gevolg van een toename van de verkeersintensiteit het geluid op wegen afkomstig daarvan op geluidgevoelige gebouwen met meer dan 1,5 dB, namelijk 1,52 dB, toeneemt. De Afdeling wijst er daarbij op dat uit artikel 3.8, tweede lid, van de Omgevingsregeling volgt dat deze waarde van 1,52 dB niet (op hele getallen) mag worden afgerond. Uit het rapport blijkt echter ook dat geluidbeperkende maatregelen in de vorm van een bronmaatregel kunnen worden genomen die de toename van meer dan 1,5 dB voorkomt. Als bronmaatregel is namelijk voorgesteld om zowel de Molenstraat als een gedeelte van de Stationsstraat af te waarden tot een erftoegangsweg met een maximumsnelheid van 30 km/uur. Deze bronmaatregel is meegenomen in het akoestisch onderzoek. Geconstateerd is dat met het treffen van deze bronmaatregel er geen sprake meer zal zijn van een toename van meer dan 1,5 dB op geluidgevoelige gebouwen. De Afdeling ziet geen reden om te twifelen aan de juistheid van

de conclusie uit het akoestisch rapport dat vanwege de bronmaatregel er geen toename van meer dan 1,5 dB zal zijn op geluidgevoelige gebouwen. Uit het aanvullend verweerschrift volgt dat het de bedoeling is dat deze bronmaatregel wordt doorgevoerd. De Afdeling volgt de raad daarom in zijn standpunt dat de wijziging van het omgevingsplan geen toename van meer dan 1,5 dB op geluidgevoelige gebouwen veroorzaakt. De raad heeft er overigens op gewezen dat inmiddels, met een verkeersbesluit van 10 oktober 2025, de bronmaatregel is doorgevoerd en de maximumsnelheid op de Molenstaat en een gedeelte van de Stationsstraat is verlaagd van 50 km/uur naar 30 km/uur.

30.5. Omdat de raad geen toepassing heeft gegeven aan artikel 5.78af, derde lid, van het Bkl, is het vijfde lid van dat artikel, waar [appellant sub 1] ook een beroep op doet, niet relevant.

30.6. Gelet op het voorgaande is de conclusie dat het betoog niet slaagt.

Conclusie voor het beroep van [appellant sub 1]

31. Gelet op wat de Afdeling hiervoor onder 20.1, 25.1, 28.1 en 28.2 heeft overwogen, is het besluit van de raad van 28 september 2023 in strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Awb vastgesteld.

32. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling met toepassing van artikel 8:51d van de Awb de raad opdragen om binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak de geconstateerde gebreken in het besluit te herstellen. De raad kan dit bijvoorbeeld doen door artikel 11.2, onder b, van de regels van het wijzigingsbesluit, en specifiek de daarin opgenomen vervangingswaarde, aan te passen. Verder dient de raad deugdelijk te motiveren dat voldoende parkeergelegenheid aanwezig is of zal worden aangelegd voor het aandeel bezoekers dat de ontwikkeling genereert. De raad moet daarbij ook rekening houden met het bestaande gebruik van het projectgebied als parkeerterrein voor NS-bezoekers. Als de raad ervan wil uitgaan dat er een afname zal zijn van NS-parkeerders, dan zal hij in de planregels de daartoe benodigde parkeerregulering moeten borgen, of dit op andere wijze publiekrechtelijk moeten verzekeren.

33. De raad moet de Afdeling en de andere partijen de uitkomst meedelen en het gewijzigde of nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van het gewijzigde of nieuwe besluit niet opnieuw te worden toegepast, mits sprake is van een wijziging van ondergeschikte aard overeenkomstig artikel 16.83 van de Ow.

34. In de einduitspraak zal voor het beroep van [appellant sub 1] worden teruggekomen op het eerste besluit tot wijziging van 16 december 2024. Verder wordt in de einduitspraak beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

Einduitspraak

I. verklaart het beroep van Stichting Molenhuis tegen het besluit van de raad van de gemeente Best van 16 december 2024 waarbij het "TAM-omgevingsplan Oostzijde stationsomgeving Best" als wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Best is vastgesteld, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van Stichting Molenhuis tegen het besluit van de raad van de gemeente Best van 15 september 2025 waarbij het "TAM-omgevingsplan Oostzijde stationsomgeving Best" opnieuw en gewijzigd is vastgesteld, ongegrond;

Tussenuitspraak

III. draagt de raad van de gemeente Best op om:

a. binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak de onder 20.1, 25.1, 28.1 en 28.2 geconstateerde gebreken te herstellen met inachtneming van wat daarover in deze uitspraak is overwogen, en

b. de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mee te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C.I. Heijkoop, griffier.

w.g. Ten Veen

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Heijkoop

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 april 2026

971