

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:1812
Datum uitspraak	29 juni 2016
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 september 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Heerlen-Stad Noord" vastgesteld.

Volledige tekst

201508789/1/R1.

Datum uitspraak: 29 juni 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak, deels tussenuitspraak (als bedoeld in artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)), in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Heerlen,
3. [appellante sub 3], gevestigd te [plaats],

en

de raad van de gemeente Heerlen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 september 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Heerlen-Stad Noord" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2] en anderen en [appellante sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 mei 2016, waar [appellant sub 1], [appellant sub 2] en anderen, bij monde van [gemachtigde A], [appellante sub 3], vertegenwoordigd door [gemachtigde B], bijgestaan door ing. H.N.J.M. Steins, werkzaam voor Aelmans Ruimte, Omgeving & Milieu B.V., en de raad, vertegenwoordigd door mr. H.H.M.F. Notermans en mr. B.L.J. Cremers, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader voor gronden ten noordwesten van het centrum van Heerlen. Het plan heeft een conserverend karakter.

2. De Afdeling zal de beroepen behandelen in de volgorde zoals vermeld op het voorblad.

Het beroep van [appellant sub 1]

Inleiding

3. [appellant sub 1] is eigenaar van het perceel [locatie 1]. In het plan is daaraan de bestemming "Bedrijf" toegekend. Op dit perceel heeft [appellant sub 1] in het verleden een winkel geëxploiteerd waar keukens met toebehoren werden verkocht. Deze activiteit is echter gestaakt nadat de desbetreffende panden in 2003 en 2005 door brand waren verwoest. Vervolgens zijn in 2006 de panden gesloopt en is het terrein opgeschoond. Thans staat er geen bebouwing. [appellant sub 1] kan zich niet verenigen met de planregeling voor zijn perceel omdat hier detailhandel in keukens niet meer is toegestaan.

De raad heeft voor het perceel van [appellant sub 1] het gemeentelijk beleid toegepast, zoals neergelegd in de "Retailstructuurvisie 2010 - 2020" (hierna: de retailstructuurvisie) en het "Structuurvisiebesluit Wonen en Retail" (hierna: het structuurvisiebesluit). Nu het perceel buiten een aangewezen winkelcluster valt en voorts sprake is van een onbenutte bouwmogelijkheid, is hier, conform het gemeentelijk beleid, detailhandel in keukens niet meer toegestaan, aldus de raad.

Detailhandel in keukens

4. [appellant sub 1] betoogt dat de planologische mogelijkheid van detailhandel in keukens op zijn perceel, zoals opgenomen in het voorheen geldende bestemmingsplan, ten onrechte niet is gehandhaafd. [appellant sub 1] voert daartoe aan dat het hem wegens persoonlijke omstandigheden en de economische crisis niet is gelukt na de sloop van de vroegere winkelpanden weer een detailhandel in keukens te realiseren. De raad heeft volgens [appellant sub 1] onvoldoende rekening gehouden met zijn pogingen en initiatieven om hier weer tot een invulling met detailhandel in keukens te komen. Verder wijst [appellant sub 1] erop dat hij in het verleden, voor het laatst op 27 februari 2015, gesprekken heeft gevoerd met gemeenteambtenaren die moeten hebben geweten van de omstandigheid dat het planologische regime voor zijn perceel zou worden aangepast. Volgens [appellant sub 1] hadden deze gemeenteambtenaren, nu zij ook wisten dat hij een detailhandel in keukens op zijn perceel wenste te realiseren, hem tijdens die gesprekken op de hoogte moeten brengen van de destijds reeds op handen zijnde planologische wijziging. Nu zij dit hebben nagelaten, mocht hij er gerechtvaardigd op vertrouwen dat de raad op zijn perceel detailhandel in keukens zou blijven toestaan, aldus [appellant sub 1]. Daarbij voert hij aan dat, indien hij wel volledig was ingelicht, hij voorafgaand aan de vaststelling van het plan een omgevingsvergunning zou hebben aangevraagd met het oog op het realiseren van detailhandel in keukens op zijn perceel, welke aanvraag volgens [appellant sub 1] zou zijn ingewilligd omdat er toen geen planologische beletselen waren voor verlening van die omgevingsvergunning. Voorts voert [appellant sub 1] aan dat in de nabijheid van zijn perceel, bij [bedrijf], wel detailhandel in keukens is toegestaan. Tenslotte wijst [appellant sub 1] erop dat hij als gevolg van de planregeling schade leidt.

4.1. In het voorheen geldende bestemmingsplan "Zeswegen /Nieuw-Husken", dat de raad heeft vastgesteld op 11 mei 2004, gold voor het perceel de bestemming "bestemmingscategorie bedrijfsdoeleinden".

Binnen die bestemming was detailhandel in keukens toegestaan.

4.2. De Afdeling overweegt dat in het algemeen aan een voorheen geldend

bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. De raad heeft daartoe gewezen op het beleid, dat is neergelegd in de retailstructuurvisie en in het structuurvisiebesluit. In dat kader heeft de raad toegelicht dat de regio een zeer fijnmazig winkelnetwerk kent, dat is gegroeid rondom de vroegere mijnschachten. Dit heeft een groot aantal, naar huidige maatstaven, enigszins onlogisch gesitueerde winkels opgeleverd. Tegen de achtergrond van de bevolkingskrimp in de regio Parkstad Limburg is met de retailstructuurvisie ingezet op complete en toekomstbestendige winkelclusters. Dit heeft als gevolg dat solitair gelegen winkels op termijn moeten verdwijnen. In het structuurvisiebesluit is in lijn hiermee bepaald dat vigerende bestemmingen detailhandel, waarvan op 1 januari 2013 nog geen gebruik is gemaakt, bij actualisatie van de desbetreffende bestemmingsplannen worden herzien, tenzij de locatie is opgenomen in of past binnen de regionale afsprakenkaders. De raad heeft onweersproken gesteld dat het perceel van [appellant sub 1] buiten een aangewezen winkelcluster valt en dat dit perceel niet is opgenomen in of past binnen de regionale afsprakenkaders. Voorts staat vast dat [appellant sub 1] na de sloop van de vroegere winkelpanden in 2006 de planologische mogelijkheid van detailhandel in keukens op zijn perceel niet heeft benut, hoewel die mogelijkheid nog jarenlang bestond. [appellant sub 1] heeft weliswaar toegelicht dat hiervoor verschillende oorzaken zijn aan te wijzen, zoals persoonlijke redenen en de economische crisis, maar dat laat, wat daar ook van zij, onverlet dat ten tijde van belang geen detailhandel in keukens werd bedreven op dit perceel. Het desalniettemin toestaan van detailhandel in keukens op dit perceel is, zoals de raad terecht heeft gesteld, niet in overeenstemming met het beleid dat is opgenomen in het structuurvisiebesluit. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad in dit geval niet aan dat beleid heeft mogen vasthouden. Hierbij betreft de Afdeling dat, hoewel [appellant sub 1] de wens had om een detailhandel in keukens te realiseren, niet is gebleken dat [appellant sub 1] ten tijde van de vaststelling van het plan concrete ontwikkelingsplannen kenbaar had gemaakt voor een dergelijke invulling van zijn perceel. Het betoog faalt.

4.3. Verder overweegt de Afdeling dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig is dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend (zie de uitspraak van de Afdeling van 27 juni 2012, ECLI: NL:RVS:2012:BW9250). Ten aanzien van de stelling van [appellant sub 1] dat hij door gemeenteambtenaren ten onrechte niet op de hoogte zou zijn gebracht van een op handen zijnde wijziging van het planologische regiem, overweegt de Afdeling dat, wat ook van die stelling zou zijn, het [appellant sub 1] daarvan niet in kennis gesteld hebben niet kan worden aangemerkt als een concrete en ondubbelzinnige toezegging, waaraan [appellant sub 1] de gerechtvaardigde verwachting kon ontleenen dat de raad op zijn perceel detailhandel in keukens zou blijven toestaan. Derhalve kan de stelling van [appellant sub 1] reeds hierom niet leiden tot het ermee beoogde doel.

Voor zover [appellant sub 1] de gestelde onvolledige voorlichting door gemeenteambtenaren in verband brengt met het mogelijk door hem niet ingediend hebben van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het ter plaatse realiseren van een winkelpand in keukens, kan dat aspect in deze procedure niet inhoudelijk aan de orde komen, aangezien deze is beperkt tot de beoordeling van beroepsgronden met betrekking tot het bestemmingsplan. Het betoog faalt.

4.4. Over de door [appellant sub 1] gemaakte vergelijking met de situaties op de nabijgelegen

percelen waar de [bedrijven] zijn gevestigd, wordt overwogen dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situaties verschillen van de situatie die in deze procedure aan de orde is. De raad heeft toegelicht dat voor deze percelen in het plan een specifieke regeling is opgenomen, erop neerkomend dat aldaar uitsluitend de vergunde en ook bestaande detailhandelsfuncties kunnen worden voortgezet. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellant sub 1] genoemde situaties niet overeenkomen met de situatie die thans aan de orde is. Het betoog faalt.

4.5. Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellant sub 1] niet aannemelijk gemaakt dat hij als gevolg van de omstandigheid dat op zijn perceel detailhandel in keukens niet meer is toegestaan zodanige schade zal lijden dat de raad hieraan in redelijkheid doorslaggevend gewicht had moeten toekennen. Daarbij acht de Afdeling van belang dat op het perceel thans geen detailhandel in keukens plaatsvindt. Voorts wordt hierbij in ogenschouw genomen dat, gelet op de toegekende bestemming, het perceel voor bepaalde bedrijfsmatige doeleinden kan worden aangewend en de raad in zoverre rekening heeft gehouden met de belangen van [appellant sub 1]. Het betoog faalt.

5. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 1] ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen

Ontvankelijkheid

6. De Afdeling zal eerst ambtshalve vaststellen of het beroep van alle personen die met [appellant sub 2] beroep hebben ingesteld, ontvankelijk is. Daarbij is in dit geval de vraag aan de orde of alle indieners van het beroep ook een zienswijze over het ontwerp van het bestemmingsplan naar voren hebben gebracht.

7. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad.

Enkele personen die met [appellant sub 2] beroep hebben ingesteld, komen niet voor op de lijst van personen die met [appellant sub 2] een zienswijze tegen het ontwerpplan naar voren hebben gebracht. Dit betreft [persoon A], woonachtig aan [locatie 2], [persoon B], woonachtig aan [locatie 3], [persoon C], woonachtig aan [locatie 4] en [persoon D], woonachtig aan [locatie 5]. Zij hebben derhalve geen zienswijze ingediend. De verwijzing van [appellant sub 2] en anderen ter zitting naar de omstandigheid dat de naam van [persoon D] is vermeld op pagina 1 van de lijst van personen die een zienswijze hebben ingediend, maakt dit niet anders. Weliswaar komt op pagina 1 van deze lijst tweemaal de naam [persoon D] voor, maar de handtekeningen die daarbij staan komen niet overeen met de handtekening van [persoon D], woonachtig aan [locatie 5], die op de lijst van indieners van het beroep is geplaatst.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die over het ontwerpplan niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

Deze omstandigheid doet zich niet voor.

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen, voor zover ingesteld door [persoon A], woonachtig aan [locatie 2], [persoon B], woonachtig aan [locatie 3], [persoon C], woonachtig

aan [locatie 4] en [persoon D], woonachtig aan [locatie 5], is niet-ontvankelijk.

Inhoudelijk

Inleiding

8. Op 9 juli 2015 is een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen verleend voor de realisatie van een complex met zorgwoningen op een perceel aan de Schandelmolenweg aan [appellante sub 3], de ontwikkelaar van dit complex. Ten tijde van de vaststelling van het plan was die omgevingsvergunning nog niet onherroepelijk. [appellant sub 2] en anderen zijn omwonenden van het perceel aan de Schandelmolenweg en kunnen zich niet verenigen met het plan, voor zover dat voorziet in een complex met zorgwoningen en vinden de wijzigingsbevoegdheid op grond waarvan die planologische mogelijkheid onder voorwaarden uit het plan kan worden verwijderd niet ver genoeg gaan.

Actualiseringsverplichting

9. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat de raad niet tijdig een bestemmingsplan voor het perceel aan de Schandelmolenweg heeft vastgesteld, omdat het voorheen geldende "Hoofdzakenplan" uiterlijk op 1 juli 2013 geactualiseerd had moeten zijn. Als gevolg hiervan gold ten tijde van de aanvraag om verlening van de onder 8 genoemde omgevingsvergunning geen planologisch regime en was er dus in zoverre geen reden om de omgevingsvergunning te weigeren, aldus [appellant sub 2] en anderen. Voorts hebben [appellant sub 2] en anderen aangevoerd dat het bestemmingsplan onrechtmatig is, vanwege de overschrijding van de termijn voor actualisering.

9.1. Vast staat dat het "Hoofdzakenplan", dat voorheen voor dit perceel gold, ingevolge artikel 9.3.2, tweede lid, van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening zijn rechtsgevolg per 1 juli 2013 heeft verloren. Dit betekent dat ten tijde van de aanvraag om verlening van de bedoelde omgevingsvergunning geen planologisch regime gold. De Afdeling overweegt dat, voor zover het betoog van [appellant sub 2] en anderen hierop ziet, het betrekking heeft op de omgevingsvergunning. Het betoog kan in zoverre niet inhoudelijk aan de orde komen, aangezien deze procedure is beperkt tot de beoordeling van de beroepsgronden met betrekking tot het bestemmingsplan.

Voor zover [appellant sub 2] en anderen betogen dat het bestemmingsplan onrechtmatig is, overweegt de Afdeling, met verwijzing naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3196, dat het feit dat op grond van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening uiterlijk op 1 juli 2013 een nieuw bestemmingsplan had moeten zijn vastgesteld niet tot vernietiging van het plan kan leiden, nu de terzake in die wet bedoelde termijn een termijn van orde is en het verstrijken daarvan niet tot gevolg heeft dat de raad niet meer bevoegd is een nieuw plan vast te stellen. Verder overweegt de Afdeling dat belanghebbenden die eerder een actualisering van het planologisch regime wensten, daartoe een aanvraag hadden kunnen indienen. Niet is gebleken dat dit is gebeurd. Het betoog faalt.

Besluitvorming over complex met zorgwoningen

10. Verder betogen [appellant sub 2] en anderen dat de raad geen recht heeft gedaan aan de argumenten die zij in hun zienswijze hebben aangevoerd ter onderbouwing van hun stelling dat een complex met zorgwoningen op het perceel aan de Schandelmolenweg ruimtelijk gezien onwenselijk is.

Daarbij wijzen [appellant sub 2] en anderen op de gevolgen van het complex voor hun privacy

en op de waardevermindering van hun woningen.

10.1. In het plan is aan het genoemde perceel de bestemming "Wonen" toegekend en ook de aanduidingen "bouwvlak", "gestapeld" en "specifieke vorm van wonen - zorgvoorziening" en "wetgevingszone - wijzigingsgebied". De maximaal toegestane bouwhoogte binnen het bouwvlak bedraagt 15 m.

Ingevolge artikel 20, lid 20.1, onder 20.1.1, sub a, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor woondoeleinden. Ingevolge lid 20.1, onder 20.1.1, sub r, zijn ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - zorgvoorziening" tevens zorgwoningen met bijbehorende functies toegestaan.

10.2. De raad heeft in de zienswijzennota, die de raad heeft aangenomen, het standpunt ingenomen dat de omgevingsvergunning die aan [appellante sub 3] is verleend in het plan moet worden ingepast. Eventuele gevolgen van het complex met zorgwoningen voor de privacy en voor de waarde van omliggende woningen kunnen niet bij de besluitvorming worden betrokken, aldus de raad in de zienswijzennota. In het verweerschrift heeft de raad gesteld dat, hoewel de raad begrijpt dat de realisatie van de geplande zorgflat gevolgen heeft voor de privacy en mogelijk ook voor de waarde van omliggende woningen, deze niet bij de besluitvorming worden meegenomen. Daarbij heeft de raad verwezen naar uitspraken van de Afdeling van 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:142 en 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1690.

10.3. De Afdeling overweegt dat de uitspraak van 3 juli 2013 betrekking had op de situatie dat er ten tijde van de vaststelling van het plan nog niet was beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning en dat de uitspraak van 7 mei 2014 zag op de situatie dat een omgevingsvergunning in rechte onaantastbaar was. De Afdeling stelt vast dat de desbetreffende zaken in dit opzicht verschillen van de voorliggende, aangezien ten tijde van de vaststelling van het plan de omgevingsvergunning voor de bouw van het complex met zorgwoningen op het genoemde perceel wel was verleend, maar nog niet onherroepelijk was. Een niet onherroepelijke omgevingsvergunning vormt een zwaarwegend belang dat de raad moet betrekken bij de besluitvorming. Dit laat onverlet dat de raad ook andere relevante belangen, zoals het belang van privacy van [appellant sub 2] en anderen en het belang bij behoud van de waarde van hun woningen, moet betrekken bij de besluitvorming. De raad heeft, naar het oordeel van de Afdeling, niet inzichtelijk gemaakt dat bij de besluitvorming rekening is gehouden met deze belangen van [appellant sub 2] en anderen. Het besluit voldoet in dit opzicht niet aan de bij het besluit te betrachten zorgvuldigheid en is in zoverre ook ontoereikend gemotiveerd. Het betoog slaagt.

De wijzigingsbevoegdheid

11. Verder kunnen [appellant sub 2] en anderen zich niet verenigen met de wijzigingsbevoegdheid van artikel 20, lid 20.6, onder 20.6.1, van de planregels op grond waarvan de mogelijkheid voor een complex met zorgwoningen voor het perceel aan de Schandelermolenvweg uit het plan kan worden verwijderd. Volgens [appellant sub 2] en anderen was het de bedoeling van de raad dat, indien geen gebruik wordt gemaakt van de eerdergenoemde omgevingsvergunning, de mogelijkheid van een complex met zorgwoningen automatisch zou vervallen.

11.1. Ingevolge artikel 20, lid 20.6, onder 20.6.1, van de planregels kunnen ter plaatse van de aanduiding "wetgevingszone - wijzigingsgebied" door het college van burgemeester en wethouders de aanduidingen "bouwvlak", "gestapeld" en "specifieke vorm van wonen - zorgvoorziening" verwijderd worden, met dien verstande dat:

- a. een termijn van één jaar na het moment van inwerkingtreding van dit plan is verstreken en
- b. gedurende die periode geen woningen en/of zorgwoningen zijn opgericht, dan wel op dat moment in oprichting zijn en
- c. een verleende omgevingsvergunning voor het bouwen van woningen en/of zorgwoningen is ingetrokken.

11.2. Uit de zienswijzennota volgt dat de raad, gezien de bevolkingskrimp in de regio Parkstad, voor het perceel aan de Schandelermolenveg een wijzigingsbevoegdheid heeft opgenomen, waarmee, indien aan de daarvoor gestelde voorwaarden is voldaan, de planologische mogelijkheid voor een complex met zorgwoningen kan worden verwijderd binnen de looptijd van het bestemmingsplan, die in beginsel tien jaar bedraagt. Voorts heeft de raad tijdens de raadsvergadering van 29 september 2015 een amendement aangenomen, waarbij de termijn na ommekomst waarvan toepassing kan worden gegeven aan de wijzigingsbevoegdheid is verkort van twee naar één jaar. Uit het vorenstaande volgt, naar het oordeel van de Afdeling, dat de raad heeft ingestemd met een wijzigingsbevoegdheid en geen regeling heeft beoogd op te nemen, waarbij de planologische mogelijkheid voor de realisering van een complex met zorgwoningen onder omstandigheden automatisch komt te vervallen, nog daargelaten of een dergelijke regeling in een bestemmingsplan kan worden opgenomen. Het betoog mist feitelijke grondslag en faalt derhalve.

Conclusie

12. Het beroep van [appellant sub 2] en anderen is, voor zover ontvankelijk, gegrond. Gelet op hetgeen onder 10.3 is overwogen, dient het besluit wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb te worden vernietigd, voor zover het betreft de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Wonen" en de aanduidingen "bouwvlak", "gestapeld" en "specifieke vorm van wonen - zorgvoorziening" betreffende een perceel aan de Schandelermolenveg.

Instandlating rechtsgevolgen

13. Nu de raad zich ter zitting op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van een ernstige aantasting van de belangen van [appellant sub 2] en anderen, ziet de Afdeling aanleiding te bezien of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in zoverre in stand kunnen worden gelaten.

13.1. De Afdeling merkt, met verwijzing naar haar uitspraak van 28 april 2010, ECLI:RVS:2010:BM2625, op dat bij de beoordeling of de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand kunnen worden gelaten in beginsel moet worden uitgegaan van de op het moment van de uitspraak geldende feiten en omstandigheden en het dan geldende recht.

Anders dan ten tijde van de vaststelling van het plan, is de omgevingsvergunning voor de bouw van het complex met zorgwoningen thans onherroepelijk. Dit betekent dat in het kader van de vraag of de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand kunnen blijven de jurisprudentie van toepassing is (zie de uitspraak van 25 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2026:1401) dat een bouwwerk dat weliswaar nog niet is opgericht, maar wel onherroepelijk is vergund in beginsel in het plan als zodanig dient te worden bestemd.

De Afdeling overweegt in dit verband dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het voorziene complex met zorgwoningen, dat nog niet is opgericht, niet leidt tot een ernstige aantasting van de privacy van [appellant sub 2] en anderen. Hierbij is van belang dat de afstand tussen het bouwvlak voor het complex met zorgwoningen en de daar dichtstbij gelegen woning van [appellant sub 2] en anderen ongeveer 19 m bedraagt,

hetgeen niet ongebruikelijk is in een stedelijke omgeving als hier aan de orde. Ook neemt de Afdeling hierbij in ogenschouw dat, zoals de raad onweersproken heeft gesteld, het genoemde perceel aan de Schandelermolenvweg weliswaar feitelijk steeds een groene invulling heeft gehad, maar op grond van het laatstelijk geldende "Hoofdzakenplan" een invulling met een complex met zorgwoningen ook mogelijk was.

Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van de woningen van [appellant sub 2] en anderen betreft, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich ter zitting in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het onherroepelijk vergunde complex met zorgwoningen als zodanig diende te worden bestemd. Derhalve ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb te bepalen dat de rechtsgevolgen van het bestreden besluit, voor zover vernietigd, geheel in stand blijven.

Het beroep van [appellante sub 3]

Inleiding

14. [appellante sub 3] kan zich vinden in het plan voor zover de omgevingsvergunning daarin is ingepast. Daarmee is het complex met zorgwoningen immers planologisch mogelijk.

[appellante sub 3] kan zich evenwel niet verenigen met de wijzigingsbevoegdheid van artikel 20, lid 20.6, onder 20.6.1, van de planregels, op grond waarvan die mogelijkheid onder voorwaarden uit het plan kan worden verwijderd.

Noodzaak wijzigingsbevoegdheid

15. [appellante sub 3] voert aan dat de wijzigingsbevoegdheid niet nodig is, aangezien de verleende omgevingsvergunning ook kan worden ingetrokken. Daarbij wijst [appellante sub 3] op het "Intrekkingsbeleid omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen van één of meer woningen/appartementen" van de gemeente Heerlen van 11 december 2013.

15.1. Weliswaar kan, zoals [appellante sub 3] stelt, de verleende omgevingsvergunning, mits aan de daarvoor geldende voorwaarden wordt voldaan, worden ingetrokken, maar daaruit vloeit niet reeds voort dat de aan de orde zijnde wijzigingsbevoegdheid niet nodig is. Een eventuele intrekking zou immers het bestaan van de mogelijkheid van een complex met zorgwoningen op het perceel onverlet laten. De Afdeling overweegt in dit kader dat de rechtsgevolgen van het besluit voor zover het ziet op de woonbestemming van het perceel aan de Schandelermolenvweg in stand blijven. Dit betekent dat een eventuele intrekking van de omgevingsvergunning de planologische mogelijkheid voor het realiseren van een complex met zorgwoningen onverlet laat. Met toepassing van de wijzigingsbevoegdheid kan die planologische mogelijkheid binnen de looptijd van het bestemmingsplan worden verwijderd, hetgeen de raad wenselijk acht gezien de bevolkingskrimp in de regio Parkstad. Volgens de raad kan met toepassing van de wijzigingsbevoegdheid worden voorkomen dat binnen de planperiode bouwplannen worden gerealiseerd die niet passen in het desbetreffende beleid. De Afdeling ziet, gelet op deze toelichting van de raad, in het betoog van [appellante sub 3] geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid de genoemde wijzigingsbevoegdheid in het plan heeft kunnen opnemen. Het betoog faalt.

Gelijkheidsbeginsel

16. Voorts voert [appellante sub 3] aan dat in strijd met het gelijkheidsbeginsel voor het

perceel aan de Schandelermolenvweg de genoemde wijzigingsbevoegdheid is opgenomen, terwijl dat voor de locaties Aurora en Willemstraat/Spoorsingel niet is gedaan. Daarbij wijst [appellante sub 3] erop dat de bouwmogelijkheden ook daar onbenut zijn.

16.1. De raad heeft in dit verband verwezen naar het structuurvisiebesluit, waaruit naar voren komt dat geldende bestemmingen waarin woningbouw mogelijk wordt gemaakt, maar die op 1 januari 2013 nog niet is verwezenlijkt, bij de actualisatie van bestemmingsplannen zullen worden herzien, met uitzondering van de locaties die zijn opgenomen of passen binnen de regionale afsprakenkaders, waaronder de woningbouwprogrammering. De raad heeft toegelicht dat de locaties Aurora en Willemstraat/Spoorsingel, anders dan het perceel aan de Schandelermolenvweg, zijn opgenomen in de projectenlijst van de Regionale Woningmarktprogrammering 2013/2016. De raad ziet daarom voor die percelen geen aanleiding om te voorzien in een wijzigingsbevoegdheid waarmee de mogelijkheid van woningbouw binnen de looptijd van het bestemmingsplan kan worden verwijderd. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellante sub 3] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellante sub 3] genoemde situaties niet overeenkomen met de situatie die thans aan de orde is. Het betoog faalt.

Rechtszekerheid

17. Verder voert [appellante sub 3] aan dat de zinsnede "in oprichting zijn" in de voorwaarde van artikel 20, lid 20.6, onder 20.6.1, sub b, van de planregels rechtsonzeker is. Niet duidelijk is of het oprichten moet worden uitgelegd in feitelijke zin, inhoudende dat het alleen ziet op feitelijk bouwen, dan wel moet worden uitgelegd in juridische zin, inhoudende dat het ziet op de procedure omtrent een omgevingsvergunning, aldus [appellante sub 3].

17.1. De Afdeling overweegt dat het begrip "in oprichting zijn" niet in het bestemmingsplan is gedefinieerd. Er bestaat evenwel geen aanleiding voor het oordeel dat bij de uitleg van dit begrip onduidelijkheid zal ontstaan. Voor de betekenis daarvan kan aansluiting worden gezocht bij de betekenis die daaraan in het normale spraakgebruik wordt gegeven. In het "Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal" is de term "oprichten" omschreven als, voor zover hier van belang, "als bouwwerk omhoog doen rijzen". Het gaat bij het begrip "in oprichting zijn" derhalve om het feitelijk bouwen en derhalve niet om een uitleg in juridische zin als door [appellante sub 3] bedoeld. Van strijd met de rechtszekerheid is in dit opzicht geen sprake. Het betoog faalt.

Termijn van één jaar voor toepassing wijzigingsbevoegdheid

18. Voorts voert [appellante sub 3] aan dat de termijn van één jaar, die in artikel 20, lid 20.6, onder 20.6.1, sub a, van de planregels wordt genoemd, te kort is om het vergunde bouwplan te realiseren. Volgens [appellante sub 3] zou tenminste een termijn van twee jaar moeten worden gehanteerd.

Ter onderbouwing van de stelling dat de termijn van één jaar niet redelijk is, wijst [appellante sub 3] erop dat zolang de omgevingsvergunning en het bestemmingsplan nog niet onherroepelijk zijn de datum van oplevering van de zorgwoningen onzeker is, op grond waarvan marktpartijen geen contracten wensen aan te gaan voor de afname van de zorgwoningen.

18.1. Ter zitting heeft de raad erkend dat de bedoelde termijn van één jaar niet redelijk is. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben

gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat betreft artikel 20, lid 20.6, onder 20.6.1, sub a, van de planregels niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt.

Bestuurlijke lus

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

20. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het onder 18.1 geconstateerde gebrek in het bestreden besluit binnen twintig weken na de verzending van deze tussenuitspraak te herstellen.

De Afdeling overweegt dat de raad met inachtneming van die overweging het besluit dient te wijzigen voor zover het de termijn van één jaar na het inwerking treden van het plan betreft, die in artikel 20, lid 20.6, onder 20.6.1, sub a, van de planregels wordt genoemd. De raad zal daarbij moeten bezien of een andere termijn en/of een andere formulering van de termijn kan worden opgenomen. De raad dient de Afdeling en de andere partijen de uitkomst van de uitvoering van voormelde opdracht mede te delen en de raad dient het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken. Hierbij behoeft geen toepassing te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb.

Samenvatting

21. Het beroep van [appellant sub 1] is ongegrond. Dit betreft een einduitspraak zodat hierbij zijn procedure bij de Afdeling ten einde komt.

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen, voor zover ingesteld door [persoon A], woonachtig aan [locatie 2], [persoon B], woonachtig aan [locatie 3], [persoon C], woonachtig aan [locatie 4] en [persoon D], woonachtig aan [locatie 5], is niet-ontvankelijk. Het beroep van [appellant sub 2] en anderen is, voor zover ontvankelijk, gegrond en het besluit van 29 september 2015 dient te worden vernietigd, voor zover het betreft de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Wonen" en de aanduidingen "bouwvlak", "gestapeld" en "specifieke vorm van wonen - zorgvoorziening" betreffende een perceel aan de Schandelermolenveg. De Afdeling zal evenwel bepalen dat de rechtsgevolgen van het besluit, voor zover vernietigd, geheel in stand blijven. Dit betekent dat het bestemmingsplan in zoverre van kracht blijft.

Dit betreft een einduitspraak, zodat hierbij hun procedure bij de Afdeling ten einde komt. Ten aanzien van het beroep van [appellante sub 3] zal de Afdeling een bestuurlijke lus toepassen. Daarbij wordt de raad opgedragen het geconstateerde gebrek te herstellen door het nemen van een gewijzigd besluit. Dit betreft een tussenuitspraak zodat de procedure voor [appellante sub 3] nog niet ten einde komt. Eerst moet de raad het gebrek herstellen. Afhankelijk van de uitkomst zal in de einduitspraak zo nodig worden beoordeeld of de raad hierin is geslaagd.

Proceskosten

22. Ten aanzien van het beroep van [appellant sub 1] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Met betrekking tot het beroep van [appellant sub 2] en anderen dient de raad op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Hierbij merkt de Afdeling, onder verwijzing naar haar uitspraak van 13 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7078, op dat voor het

door [appellant sub 2] en anderen op eigen naam ingediende beroepschrift geen vergoeding kan worden toegekend, ook al zou dit beroepschrift met behulp van een beroepsmatige rechtsbijstandverlener zijn opgesteld. Artikel 2, eerste lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht biedt niet de mogelijkheid tot het toekennen van een vergoeding voor andere werkzaamheden dan de in de bijlage van het Besluit opgesomde proceshandelingen. De kosten van rechtsbijstand, bestaande uit het bijstaan bij het opstellen van processtukken die door de betrokkenen zelf, op eigen naam, worden ingediend, kunnen derhalve niet worden vergoed op grond van de genoemde bepaling.

Ten aanzien van het beroep van [appellante sub 3] zal in de einduitspraak worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 2] en anderen, voor zover ingesteld door [persoon A], woonachtig aan [locatie 2], [persoon B], woonachtig aan [locatie 3], [persoon C], woonachtig aan [locatie 4] en [persoon D], woonachtig aan [locatie 5], tegen het besluit van 29 september 2015, waarbij de raad van de gemeente Heerlen het bestemmingsplan "Heerlen-Stad Noord" heeft vastgesteld, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2] en anderen, voor zover ontvankelijk, tegen het besluit van 29 september 2015, waarbij de raad van de gemeente Heerlen het bestemmingsplan "Heerlen-Stad Noord" heeft vastgesteld, gegrond;

III. vernietigt het besluit van 29 september 2015, waarbij de raad van de gemeente Heerlen het bestemmingsplan "Heerlen-Stad Noord", heeft vastgesteld, voor zover het betreft de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Wonen" en de aanduidingen "bouwvlak", "gestapeld" en "specifieke vorm van wonen - zorgvoorziening" betreffende een perceel aan de Schandelermolenveg;

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het onder III. genoemde besluit, voor zover vernietigd, geheel in stand blijven;

V. verklaart het beroep van [appellant sub 1] tegen het besluit van 29 september 2015, waarbij de raad van de gemeente Heerlen het bestemmingsplan "Heerlen-Stad Noord" heeft vastgesteld, ongegrond;

VI. draagt de raad van de gemeente Heerlen op in het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellante sub 3]:

1. om binnen twintig weken na de verzending van deze uitspraak:

met inachtneming van overweging 20 het daarin geconstateerde gebrek te herstellen;

2. de Afdeling en de [appellant sub 2] en anderen en Delphinium Zorg de uitkomst mede te delen en het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Heerlen tot vergoeding van bij [appellant sub 2] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 56,60 (zegge: zesenvijftig euro en zestig cent), met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Heerlen aan [appellant sub 2] en anderen het door

hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.L.M. van Loo, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Van Loo
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 juni 2016

418.