

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:3210
Datum uitspraak	23 augustus 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 12 juli 2022 heeft de raad van de gemeente Helmond het bestemmingsplan "'t Hout - Hoofdstraat - Pastoor Elsenstraat" vastgesteld. Het plan beoogt te voorzien in de mogelijkheid om 57 woningen voor mensen zonder zorgvraag, 122 zorgwoningen voor mensen met een lichte of zwaardere lichamelijke zorgvraag, 48 zorgwoningen voor mensen met gevorderde dementie, 2.200 m2 aan kantoorruimte en 1.800 m2 aan algemene voorzieningen te realiseren. [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellante sub 3C], [appellant sub 4] en [appellant sub 5] kunnen zich niet met het plan verenigen en vrezen onder meer dat het plan leidt tot overlast.

Volledige tekst

202206027/1/R2.

Datum uitspraak: 23 augustus 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A], [appellant sub 1B] en [appellant sub 1C], allen wonend te Helmond (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]),
 2. [appellant sub 2], wonend te Helmond,
 3. [appellant sub 3A], [appellant sub 3B] en [appellante sub 3C], allen wonend respectievelijk gevestigd te Helmond (hierna en tezamen: [appellant sub 3] en [appellante sub 3C]),
 4. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], beiden wonend te Helmond (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 4]),
 5. [appellant sub 5A], [appellant sub 5B] en [appellant sub 5C], allen wonend te Helmond (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 5]),
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Helmond,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 12 juli 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "'t Hout - Hoofdstraat - Pastoor Elsenstraat" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellante sub 3C], [appellant sub 4] en [appellant sub 5] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Stichting Savant Zorg en Woonstichting Compaen (hierna: Savant en Compaen) hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De raad, Savant en Compaen, [appellant sub 3] en [appellante sub 3C], [appellant sub 5] en [appellant sub 1] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 mei 2023, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door mr. R.E. Izeboud, advocaat te Breda, [appellant sub 3] en [appellante sub 3C], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [gemachtigde B], [gemachtigde C] en [gemachtigde D], bijgestaan door mr. R.E. Izeboud, advocaat te Breda, en de raad, vertegenwoordigd door ir. I.A. Rijks, vergezeld door K. Keijzers en bijgestaan door mr. L.J. Gerritsen, advocaat te Nijmegen, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting Stichting Savant Zorg en Woningstichting Compaen, vertegenwoordigd door [gemachtigde E], vergezeld door ir. J.M. Lobee, [gemachtigde F] en [gemachtigde G], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan beoogt te voorzien in de mogelijkheid om 57 woningen voor mensen zonder zorgvraag, 122 zorgwoningen voor mensen met een lichte of zwaardere lichamelijke zorgvraag, 48 zorgwoningen voor mensen met gevorderde dementie, 2.200 m² aan kantoorruimte en 1.800 m² aan algemene voorzieningen te realiseren.

[appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellante sub 3C], [appellant sub 4] en [appellant sub 5] kunnen zich niet met het plan verenigen en vrezen onder meer dat het plan leidt tot overlast.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Planologische mogelijkheden

3. [appellant sub 1], [appellant sub 4] en [appellant sub 5] betogen dat het plan er niet aan in de weg staat dat de beoogde zorgwoningen bewoond worden door personen die niet zorgbehoevend zijn. Op grond van artikel 3.1, onder a, van de planregels zijn de gronden met de bestemming "Gemengd" namelijk bestemd voor wonen. Ook artikel 3.3.1, onder a, van de

planregels staat er niet aan in de weg dat de zorgwoningen bewoond worden door personen die niet zorgbehoevend zijn, omdat de begrippen 'aanleunwoning' en 'serviceflat' niet zijn gedefinieerd in de planregels. Daarnaast sluit de definitie van 'niet-zelfstandige woning' van artikel 1.36 van de planregels niet uit dat niet-zelfstandige woningen bewoond mogen worden door personen die niet zorgbehoevend zijn.

[appellant sub 1] en [appellant sub 5] voeren aan dat, nu alle woningen binnen de bestemming "Gemengd" voor reguliere bewoning gebruikt kunnen worden, er in de onderzoeken die aan het plan ten grondslag zijn gelegd ten onrechte niet is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden.

3.1. Artikel 1.36 van de planregels luidt:

"niet-zelfstandige woning:

a. een woning die door één huishouden wordt bewoond en die afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen, zoals keuken, douche en toilet, buiten de woonruimte en/of niet beschikt over een eigen afsluitbare toegang; alsmede

b. een woning die door één huishouden wordt bewoond zonder afhankelijk te zijn van wezenlijke voorzieningen, zoals keuken, douche en toilet, buiten de woonruimte en die beschikt over een eigen afsluitbare toegang, al dan niet bereikbaar via een gemeenschappelijk trappenhuis of galerij, maar die wordt bewoond door een bewoner die de woning niet zelfstandig kan bewonen zonder afhankelijk te zijn van intensieve zorg en ondersteuning die wordt geboden in hetzelfde gebouw als waarin de woning zich bevindt."

Artikel 1.53 van de planregels luidt:

"zorgwoning: een (levensloopbestendige) woning met de mogelijkheid van 24-uurs nabije zorg en bescherming, inclusief toezicht, met bijbehorende (zorg)voorzieningen, zoals onder andere een kantoor, een kantine en een multifunctionele ruimte."

Artikel 3.1 luidt:

"De voor 'Gemengd' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen;

b. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'zorgwoning', zorgwoningen;

[...]."

Artikel 3.3.1 luidt:

"Onder strijdig gebruik wordt niet verstaan:

a. wonen, voor zover het aantal wooneenheden binnen de bestemming Gemengd niet meer bedraagt dan 198 woningen, waarvan:

1. maximaal 28 woningen in de categorie reguliere woning;

2. maximaal 122 woningen in de categorie aanleunwoning of serviceflat;

3. maximaal 48 woningen in de categorie niet-zelfstandige woning;

[...]."

3.2. De Afdeling stelt vast dat er in de planregels geen planologisch onderscheid wordt

gemaakt tussen de verschillende woningen zoals een reguliere woning, een aanleunwoning of een serviceflat. Tijdens de zitting heeft de raad toegelicht dat het de bedoeling is om niet een klassiek zorgcentrum, maar een modernere en meer flexibele vorm van zorgen en wonen planologisch mogelijk te maken. Die modernere en flexibelere vorm van zorgen en wonen houdt bijvoorbeeld in dat een bewoner met een lichte zorgbehoefte een woning grotendeels zelfstandig kan bewonen, maar dat het mogelijk is om in dezelfde woning in een intensievere vorm van zorgverlening te voorzien op het moment dat de zorgbehoefte toeneemt. Daarom is flexibiliteit in het bestemmingsplan nodig.

Hoewel de Afdeling begrip heeft voor de wens om deze vorm van zorgverlening planologisch mogelijk te maken, kan zij niet anders concluderen dan dat alle 198 woningen die binnen de bestemming "Gemengd" gerealiseerd kunnen worden, op grond van de huidige planregels ook bewoond kunnen worden door personen die geen zorgbehoefte hebben. Alle gronden met de bestemming "Gemengd" zijn namelijk bestemd voor wonen. Dat uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'zorgwoning', zorgwoningen mogen, betekent nog niet dat op deze gronden niet ook wonen zonder zorg is toegestaan. Het zegt alleen dat op de andere gronden met de bestemming "Gemengd" geen zorgwoningen mogen, maar niet dat op gronden met de aanduiding 'zorgwoning' geen woningen zonder zorg zijn toegestaan. Artikel 3.1 van de planregels beperkt het gebruik van woningen door personen zonder zorg dus niet. Verder beperkt artikel 3.3.1 van de planregels het gebruik van de woningen door personen zonder zorgbehoefte ook niet. De definitie van niet-zelfstandige woning maakt dat gebruik als bedoeld in artikel 3.3.1, onder a, van de planregels namelijk niet afhankelijk van het verkrijgen van zorg. Ook de niet in het bestemmingsplan gedefinieerde termen van aanleunwoning en serviceflat hebben in het normale taalgebruik niet per definitie een zorgcomponent. In het Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal wordt aanleunwoning gedefinieerd als bejaardenwoning waarvan de bewoners kunnen gebruikmaken van de diensten van het naastgelegen verzorgingshuis. Serviceflat is in Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal niet gedefinieerd. Daarom geeft ook artikel 3.3.1 van de planregels geen zekerheid dat een deel van de woningen alleen mag worden gebruikt door personen die zorg in enigerlei vorm nodig hebben. Dat het niet de bedoeling is van Savant en Compaen om de woningen binnen de bestemming "Gemengd" allemaal in gebruik te laten nemen door personen die geen zorgbehoefte hebben, doet niet af aan de omstandigheid dat dergelijk gebruik wel is toegestaan op grond van de planregels.

Dit betekent dat het gebruik van de 198 woningen binnen de bestemming "Gemengd" voor bewoning door huishoudens zonder zorgbehoefte als uitgangspunt gehanteerd had moeten worden in de onderzoeken naar de ruimtelijke gevolgen van de maximale planologische mogelijkheden van het plan. Bij de berekening van de parkeerbehoefte en de toename aan verkeersbewegingen is echter uitgegaan van verschillende bewoningsvormen zoals serviceflats en aanleunwoningen, waarbij een lager parkeerkcijfer wordt gehanteerd dan bij zelfstandige woningen. Vervolgens is de berekende toename aan verkeersbewegingen als uitgangspunt gebruikt in andere onderzoeken die aan het plan ten grondslag zijn gelegd, zoals het onderzoek naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit. Ook het onderzoek naar de akoestische aspecten van het plan is gebaseerd op het uitgangspunt dat het plan een zorgcomplex mogelijk maakt.

Gelet op wat hiervoor is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat [appellant sub 1], [appellant sub 4] en [appellant sub 5] terecht betogen dat de planregels er niet aan in de weg staan dat de 198 woningen binnen de bestemming "Gemengd" bewoond kunnen worden door huishoudens zonder een zorgbehoefte en dat dit betekent dat er bij de beoordeling van de ruimtelijke effecten van het plan niet is uitgegaan van de maximale planologische

mogelijkheden. Daarmee is niet komen vast te staan dat met het plan een goede ruimtelijke ordening is gewaarborgd.

Het betoog slaagt.

3.3. De Afdeling merkt op dat wat hiervoor is overwogen niet betekent dat de gewenste vorm van zorgen en wonen niet planologisch mogelijk gemaakt kan worden. Daarvoor is het echter nodig dat óf de onderzoeken die aan het plan ten grondslag liggen worden aangepast, zodat in die onderzoeken wordt uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van het huidige plan, óf dat de planregels aangepast worden, zodat de maximale planologische mogelijkheden overeenkomen met de uitgangspunten die in de huidige onderzoeken zijn gehanteerd en die door de raad kennelijk zijn beoogd. Daarbij moet bovendien worden nagedacht over de ter zitting besproken mogelijkheid om de locatie van de ontsluiting van de parkeergarage planologisch te waarborgen, gelet op de daarmee gepaard gaande effecten op de omgeving. De Afdeling ziet bij de huidige stand van zaken geen ruimte om, zoals de raad heeft voorgesteld, zelf in de zaak te voorzien.

Kantoorruimte

4. [appellant sub 1] en [appellant sub 5] betogen dat de mogelijkheid om 2.200 m² aan kantoorruimte te realiseren niet noodzakelijk is, omdat Savant al beschikt over geschikte kantoorruimte aan de Steenoverweg 4 in Helmond. Zij voeren daarbij aan dat de beoogde kantoorruimte niet alleen gebruikt zal worden ter ondersteuning van de vestiging van Savant binnen het plangebied, maar ook voor de overige zeven zorglocaties van Savant. Volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 5] is het daarom niet noodzakelijk om een kantoorfunctie van 2.200 m² binnen het plangebied mogelijk te maken.

Zij voeren daarnaast aan dat het plan in strijd is met de "Structuurvisie Helmond 2030" (hierna: de Structuurvisie). Volgens hen is het plan niet in lijn met het uitgangspunt in de Structuurvisie dat vanwege grote en structurele overcapaciteit de kantorenmarkt in Helmond zich moet richten op lokale en (sub-)regionale vraag en zich tot kleinschalige kantoren van maximaal 500 tot 1.000 m² dient te beperken, aangezien het plan voorziet in de mogelijkheid om 2.200 m² aan kantoorruimte te realiseren.

4.1. De raad heeft zich ter zitting desgevraagd op het standpunt gesteld dat het plan niet in strijd is met de Structuurvisie. Volgens de raad is er in de bestaande bebouwing in het plangebied al een kantoorfunctie ten behoeve van het bestaande zorgcomplex aanwezig. Om de voor de zorg benodigde kantoorfuncties dicht bij de zorgvoorzieningen te brengen, zal de bestaande kantoorruimte van Savant aan de Steenovenweg op termijn komen te vervallen. Volgens de raad is het passend om deze kantoorfuncties bij het zorgcomplex te realiseren. Om te voorkomen dat de kantoorruimte wordt ingevuld door partijen die niet betrokken zijn bij de zorginstelling, is het plan gewijzigd zodat ter plaatse alleen zorgondersteunende kantoren zijn toegestaan. Bovendien vindt de raad het niet onaanvaardbaar dat de kantoorfunctie wordt gebruikt voor alle vestigingen van Savant en niet alleen voor het zorgcomplex dat gevestigd is in het plangebied.

4.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de realisatie van 2.200 m² aan kantoorruimte op deze locatie noodzakelijk en in overeenstemming met de Structuurvisie is. Daarbij acht de Afdeling van belang dat in de Structuurvisie tot uitgangspunt is genomen dat sprake is van grote en structurele overcapaciteit aan kantoren, ook in Helmond. Daarom is bepaald dat de potentiële markt zich op lokaal en regionaal niveau grotendeels beperkt tot kleinschalige kantoren van maximaal 500 tot 1.000 m² met een prioriteitstelling voor mogelijke locaties. Door de raad is nagelaten

om te motiveren waarom het desondanks nodig is om op deze locatie een kantoorruimte van 2.200 m² te realiseren. In de plantoelichting worden aan de kantoorfunctie en de aanzienlijke toevoeging in oppervlakte aan kantoorruimte geen woorden gewijd anders dan de vaststelling dat voor Savant 2.200 m² aan kantooroppervlak wordt gerealiseerd. Hoewel de raad heeft toegelicht dat het de bedoeling is dat de kantoorruimte binnen het plangebied volledig gebruikt zal worden door Savant en het plan daaraan aangepast is, is onduidelijk wat dit betekent voor de bestaande kantoorruimte aan de Steenovenweg die vrij zal komen op het moment dat Savant haar kantoor verplaatst naar de beoogde kantoorruimte in het plangebied. Daarmee is niet duidelijk in hoeverre dit plan zich verhoudt met de Structuurvisie. De enkele stellingen van de raad dat de kantoorruimte aan de Steenovenweg niet leeg zal komen te staan en dat leegstand op die locatie niet erg is, maken dat niet anders. Daarbij komt dat de ruimtelijke effecten van de totale omvang van de beoogde kantoorfunctie aanzienlijk zijn, bijvoorbeeld vanwege de mede daardoor ingegeven maximale bouwhoogte en gevolgen voor verkeer en parkeren. De raad had ook daarom de keuze voor deze uitbreiding van de kantoorfunctie in het plangebied in relatie tot een goede ruimtelijke ordening moeten motiveren.

Het betoog slaagt.

Ruimtelijke effecten van [appellante sub 3C]

5. Hoewel er tijdens de zitting uitvoerig is stilgestaan bij de ruimtelijke effecten van [appellante sub 3C] op de woningen in het plangebied, acht de Afdeling het niet geraten om zich daar in deze uitspraak verder over uit te laten. Gelet op de gebreken die hiervoor zijn geconstateerd is het op dit moment nog onduidelijk of het plan in de huidige vorm zal worden gehandhaafd.

Betogen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] en [appellante sub 3C]

6. Gelet op wat hiervoor onder 3.2 is overwogen, zijn de ruimtelijke effecten van het plan, zoals bijvoorbeeld de toename aan verkeersbewegingen, het parkeren, de geluidseffecten en de luchtkwaliteit, onvoldoende zorgvuldig onderzocht. Dit betekent dat ook de betogen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] en [appellante sub 3C] over de ruimtelijke effecten van het plan slagen.

Conclusie

7. Gelet op wat hiervoor is overwogen, zijn de beroepen tegen het besluit van 12 juli 2022 gegrond. Gelet op de gebreken en de aard van die gebreken, ziet de Afdeling aanleiding om het besluit geheel te vernietigen.

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

Proceskosten

9. De raad moet de proceskosten vergoeden. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 5] om vergoeding van verletkosten van [appellant sub 5C] in verband met het bijwonen van de zitting heeft verzocht. Bij de vaststelling van die vergoeding gaat de Afdeling uit van een forfaitair aantal uren van 6.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Helmond van 12 juli 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "'t Hout - Hoofdstraat - Pastoor Elsenstraat";

III. draagt de raad van de gemeente Helmond op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de beslissing onder II wordt verwerkt op de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Helmond tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

a. € 1.729,79 aan [appellant sub 1A], [appellant sub 1B] en [appellant sub 1C], waarvan € 1.674,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. € 837,00 aan [appellant sub 2], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

c. € 837,00 aan [appellant sub 3A], [appellant sub 3B] en [appellante sub 3C], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

d. € 837,00 aan [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

e. € 1.967,75 aan [appellant sub 5A], [appellant sub 5B] en [appellant sub 5C], waarvan € 1.674,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. gelast dat de raad van de gemeente Helmond aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. € 184,00 aan [appellant sub 1A], [appellant sub 1B] en [appellant sub 1C], met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. € 184,00 aan [appellant sub 2];

c. € 365,00 aan [appellant sub 3A], [appellant sub 3B] en [appellante sub 3C], met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

d. € 184,00 aan [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

e. € 184,00 aan [appellant sub 5A], [appellant sub 5B] en [appellant sub 5C], met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J.J.W.P. van Gastel, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. J.M.

Willems, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.W.L. van der Heijden, griffier.
w.g. Van Gastel
voorzitter

w.g. Van der Heijden
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 augustus 2023

884