

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3359

Datum uitspraak

10 juni 2026

Inhoudsindicatie

Bij tussenuitspraak van 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4756 heeft de Afdeling de raad van de gemeente Heeze-Leende opgedragen om: - binnen 26 weken na de verzending van de tussenuitspraak, met inachtneming van wat is overwogen onder 11, de daar omschreven gebreken in het besluit van 22 mei 2023 (het oorspronkelijke besluit) tot vaststelling van het bestemmingsplan "Langstraat 15a, 17 en 17a Leende" te herstellen, en - de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad bij het herstelbesluit een nieuw gewijzigd bestemmingsplan vastgesteld. De raad heeft enkele planregels aangepast, de verbeelding gewijzigd en de plantoelichting aangevuld. Het herstelbesluit is ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onderdeel van dit geding. De beroepen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 2] zijn van rechtswege mede gericht tegen het herstelbesluit. [appellant sub 1A] en [appellant sub 2] hebben zienswijzen over het herstelbesluit naar voren gebracht.

Volledige tekst

202305128/3/R2.

Datum uitspraak: 10 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], wonend in Leende, gemeente Heeze-Leende

(hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]),  
2. [appellant sub 2], wonend in Leende, gemeente Heeze-Leende,  
appellanten,  
en

de raad van de gemeente Heeze-Leende,  
verweerder.

#### Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4756 heeft de Afdeling de raad opgedragen om:

- binnen 26 weken na de verzending van de tussenuitspraak, met inachtneming van wat is overwogen onder 11, de daar omschreven gebreken in het besluit van 22 mei 2023 (het oorspronkelijke besluit) tot vaststelling van het bestemmingsplan "Langstraat 15a, 17 en 17a Leende" te herstellen, en
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Bij beschikking van 18 juni 2025 heeft de Afdeling deze termijn verlengd tot en met 30 juni 2025.

Bij besluit van 23 juni 2025 heeft de raad het bestemmingsplan "Langstraat 15, 17 en 17a Leende" opnieuw vastgesteld (het herstelbesluit).

[appellant sub 1A] en [appellant sub 2] hebben een zienswijze ingediend.

De raad heeft desgevraagd, bij wijze van reactie, een memo ingediend van Agron advies, met een nadere toelichting op de planregels (het memo). [appellant sub 1A] en [appellant sub 2] hebben hierop gereageerd.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 16 april 2026, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door mr. C. Lubben, werkzaam bij DAS Rechtsbijstand en [appellant sub 2], vertegenwoordigd door mr. E.A. Jurna, werkzaam bij Stichting Achmea Rechtsbijstand, en de raad, vertegenwoordigd door mr. E.H.J. Eussen, zijn verschenen. Verder zijn op de zitting [partij 1] en [partij 2], bijgestaan door A. Antonissen, werkzaam bij Antonissen Agrarisch Advies, als partij gehoord.

#### Overwegingen

##### Tussenuitspraak

1. In r.o. 11 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling als volgt overwogen:

"De Afdeling ziet met het oog op een spoedige beslechting van het geschil aanleiding om de raad op grond van artikel 8:51d van de Awb op te dragen de geconstateerde gebreken in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. De raad dient daartoe:

a. met inachtneming van hetgeen onder 7.3 tot en met 7.12 is overwogen er alsnog in te voorzien dat:

- "maatschappelijke voorzieningen" in artikel 3.1, onder b, van de planregels en de definitie van "maatschappelijke en culturele voorzieningen" in artikel 1.55 van de planregels met elkaar

in overeenstemming worden gebracht en/of in de planregels "maatschappelijke voorzieningen" wordt gedefinieerd (r.o. 7.3);

- "maatschappelijke activiteiten" in artikel 3.3.2 van de planregels in overeenstemming wordt gebracht met de definitie van "maatschappelijke en culturele voorzieningen" in artikel 1.55 van de planregels en/of met een nader in het plan op te nemen definitie van "maatschappelijke voorzieningen" of 'maatschappelijke activiteiten' (r.o. 7.4);

- het begrip "zorg-wooneenheden" in artikel 3.1, onder c, van de planregels, wordt gedefinieerd (r.o. 7.5);

- met inachtneming van 7.11 nader te onderbouwen, zo nodig met een onderzoek, dat bij een maximale invulling van de planologische mogelijkheden het plan voorziet in een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de percelen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 2]. Indien de raad het gebruik van de gronden met de bestemming "Gemengd" voor één of meer in 7.3 tot en met 7.9 genoemde planologische mogelijkheden bij nader inzien niet ruimtelijk aanvaardbaar acht, dan dient de raad een gewijzigd of nieuw besluit te nemen, waarbij dit gebruik geheel of gedeeltelijk wordt beperkt."

#### Het herstelbesluit

2. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad bij het herstelbesluit een nieuw gewijzigd bestemmingsplan vastgesteld. De raad heeft enkele planregels aangepast, de verbeelding gewijzigd en de plantoelichting aangevuld. Het herstelbesluit is ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onderdeel van dit geding. De beroepen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 2] zijn van rechtswege mede gericht tegen het herstelbesluit.

3. [appellant sub 1A] en [appellant sub 2] hebben zienswijzen over het herstelbesluit naar voren gebracht. De Afdeling zal hierna eerst aan de hand van de zienswijzen beoordelen of de raad met het herstelbesluit heeft voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak en wat de gevolgen hiervan zijn voor het herstelbesluit.

#### Uitvoerbaarheid

4. [appellant sub 1A] betoogt dat het plan niet uitvoerbaar is.

4.1. In r.o. 10.2 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling reeds een oordeel gegeven over het betoog van [appellant sub 1A] dat het plan niet uitvoerbaar is. De Afdeling ziet in hetgeen door [appellant sub 1A] is aangevoerd in de zienswijze, geen aanleiding om van dat oordeel terug te komen. De Afdeling betreft daarbij dat, behoudens in uitzonderlijke gevallen, de Afdeling niet kan terugkomen van een in een tussenuitspraak gegeven oordeel. Zo'n uitzonderlijk geval doet zich hier niet voor.

Het betoog slaagt niet.

#### Opslag oldtimers in de voormalige melkveestal

5. [appellant sub 1A] betoogt verder dat het onduidelijk is hoe het gebruik van een melkveestal voor de opslag van oldtimers in verhouding staat tot de bestemming "Gemengd" en het beoogd gebruik voor zorg. Onduidelijk is of de bedrijfsmatige verhuur mogelijk is.

[appellant sub 2] betoogt dat onduidelijk is wat de relatie is tussen de bedrijfsvoering, gericht op zorg, en de opslag van oldtimers. Hij wijst erop dat de ruimte momenteel wordt verhuurd aan derden.

5.1. Uit de verbeelding, gezien in samenhang met artikel 3 van de planregels, volgt dat aan het perceel Langstraat 15a de bestemming "Gemengd" is toegekend en de functieaanduidingen "specifieke vorm van gemengd-werkplaats" en "specifieke vorm van gemengd-zorgwonen". Uit artikel 3.1 van de planregels volgt dat de gronden niet alleen zijn bestemd voor maatschappelijke functies, maar ook voor niet-maatschappelijke functies, namelijk een werkplaats en opslag. Zoals al is overwogen in r.o. 6.1 en r.o. 7.9 van de tussenuitspraak heeft de raad toegelicht dat met de bestemming "Gemengd" is beoogd verschillende functies mogelijk te maken, die volgens de raad niet allemaal onder een maatschappelijke bestemming kunnen worden geschaard. De raad heeft namelijk beoogd om voor de voormalige melkveestal toe te staan dat de werkplaats ook wordt benut voor eigen opslag, onder meer van oldtimers en van machines die worden ingezet buiten het plangebied voor ondergeschikte agrarische doeleinden. In r.o. 7.9 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling al geoordeeld dat de planregels op dit punt voldoende duidelijk zijn. Behoudens in uitzonderlijke gevallen, kan de Afdeling niet terugkomen van een in een tussenuitspraak gegeven oordeel. Zo'n uitzonderlijk geval doet zich hier niet voor. De Afdeling voegt aan haar overwegingen in de tussenuitspraak toe dat ingevolge artikel 3.3.1, onder d van de planregels het gebruik van binnenruimte voor (statische) opslag ten behoeve van derden tot een strijdig gebruik wordt gerekend. Uit hetgeen is vermeld onder "werkplaats" in artikel 3.3.2 van de planregels, blijkt ook duidelijk dat alleen opslag ten behoeve van eigen gebruik is toegestaan. Bedrijfsmatige verhuur is dus niet toegestaan.

Het betoog slaagt niet.

Bestemming "Gemengd"

6. [appellant sub 1A] en [appellant sub 2] betogen dat de planregels van het herstelbesluit onduidelijk zijn.

[appellant sub 1A] voert aan dat het onduidelijk is welk gebruik tot "maatschappelijke voorzieningen" wordt gerekend. [appellant sub 2] voert aan dat het begrip "zorgwooneenheden" ten onrechte niet is gedefinieerd. Verder is de definitie van "Maatschappelijke activiteiten" in artikel 3.3.2 van de planregels niet in overeenstemming gebracht met de definitie van "maatschappelijke en culturele voorzieningen" in artikel 1.55 van de planregels. Onduidelijk is hoeveel deelnemers aan activiteiten maximaal zijn toegestaan.

- het begrip "zorgwooneenheden"

6.1. In de tussenuitspraak is de raad opgedragen om er alsnog in te voorzien dat het begrip "zorgwooneenheden" in artikel 3.1, onder c, van de planregels, wordt gedefinieerd.

6.2. In de planregels is geen definitie van "zorgwooneenheden" opgenomen. Weliswaar is in de planregels wel een definitie opgenomen van "zorgwoning" (artikel 1.88), maar niet van het begrip "zorgwooneenheden". In zoverre heeft de raad, zoals de raad op de zitting ook heeft erkend, niet voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak. Het herstelbesluit is in zoverre onvoldoende zorgvuldig voorbereid.

Het betoog slaagt in zoverre.

- "Maatschappelijke activiteiten"

6.3. In de tussenuitspraak is de raad opgedragen om er alsnog in te voorzien dat:

- "maatschappelijke voorzieningen" in artikel 3.1, onder b, van de planregels en de definitie van "maatschappelijke en culturele voorzieningen" in artikel 1.55 van de planregels met elkaar

in overeenstemming worden gebracht en/of in de planregels "maatschappelijke voorzieningen" wordt gedefinieerd (r.o. 7.3);

- "maatschappelijke activiteiten" in artikel 3.3.2 van de planregels in overeenstemming wordt gebracht met de definitie van "maatschappelijke en culturele voorzieningen" in artikel 1.55 van de planregels en/of met een nader in het plan op te nemen definitie van "maatschappelijke voorzieningen" of 'maatschappelijke activiteiten' (r.o. 7.4).

6.4. Bij het herstelbesluit is, ter uitvoering van de tussenuitspraak, alsnog in artikel 1.55 een definitie opgenomen van maatschappelijke voorzieningen. Naar het oordeel van de Afdeling blijkt duidelijk uit artikel 3.1, onder b, van de planregels, gelezen in samenhang met de definitie van "maatschappelijke voorzieningen" in artikel 1.55 van de planregels, dat de voor "Gemengd" aangewezen gronden zijn bestemd voor maatschappelijke voorzieningen en wat onder maatschappelijke voorzieningen wordt verstaan.

6.5. Over "maatschappelijke activiteiten" in artikel 3.3.2 van de planregels overweegt de Afdeling als volgt. De Afdeling stelt vast dat de raad wel "maatschappelijke voorzieningen" heeft gedefinieerd in artikel 1.55 van de planregels, maar niet een definitie heeft opgenomen van "maatschappelijke activiteiten" in artikel 3.3.2 van de planregels. Daardoor is niet voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak. Het herstelbesluit is in zoverre onvoldoende zorgvuldig voorbereid.

#### Conclusie

7. De beroepen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 2] tegen het herstelbesluit zijn gegrond. Het herstelbesluit van 23 juni 2025, waarbij de raad het bestemmingsplan "Langstraat 15, 17 en 17a Leende" opnieuw en gewijzigd heeft vastgesteld, wordt wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb vernietigd, voor zover het artikel 1.88 van de planregels betreft en voor zover het artikel 3.3.2, van de planregels, onder "maatschappelijke activiteiten" betreft.

#### Zelf in de zaak voorzien

8. Omdat niet aannemelijk is dat derde-belanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien door op de hierna onder 9 aangegeven wijze de planregels aan te passen en te bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het herstelbesluit, voor zover dat is vernietigd. Hierbij betreft de Afdeling dat alle partijen op de zitting de Afdeling hebben verzocht om het herstelbesluit op deze wijze aan te passen.

9. De Afdeling bepaalt als volgt:

Artikel 1.88 luidende:

"1.88 zorgwoning:

een gebouw of een zelfstandig gedeelte van een gebouw, bedoeld voor de huisvesting van personen die niet zelfstandig kunnen wonen, gericht op het verlenen van zorg."

wordt gewijzigd in:

"1.88 zorg-wooneenheden:

Delen van een gebouw of zelfstandige gedeeltes van een gebouw, bedoeld voor de huisvesting van personen die niet zelfstandig kunnen wonen, gericht op het verlenen van

zorg."

Artikel 3.3.2, Gebruik ten behoeve van verschillende functies,

luidende:

"[...]

Maatschappelijke activiteiten

Per dag mogen maatschappelijke activiteiten worden aangeboden aan maximaal 10 personen met een geldige zorgindicatie, inclusief de bewoners van de op de locatie aanwezige zorgwooneenheden."

wordt gewijzigd in:

"[...]

Maatschappelijke voorzieningen

Per dag mogen maximaal 10 personen met een geldige zorgindicatie, inclusief de bewoners van de op de locatie aanwezige zorg-wooneenheden, gebruik maken van de maatschappelijke voorzieningen."

10. De Afdeling ziet aanleiding om de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan, dat te raadplegen is op de landelijke voorziening.

Overige beroepsgronden

11. Zoals hiervoor onder 8 en 9 is overwogen, zal de Afdeling door zelf in de zaak te voorzien het besluit wijzigen zoals op de zitting met partijen is besproken. Partijen hebben op de zitting ingestemd met de nieuwe tekst van artikel 1.88 en van 3.3.2 van de planregels. [appellant sub 1A] en [appellant sub 2] hebben op de zitting erkend dat als artikel 3.3.2 van de planregels wordt aangepast op de hiervoor onder 9 vermelde wijze, niet wordt toegekomen aan hun overige beroepsgronden, over onder meer de onduidelijke plantoelichting en over de aard en schaal en intensiteit van het gebruik van de gronden met de bestemming "Gemengd". Daarom worden deze beroepsgronden verder niet inhoudelijk besproken.

Het oorspronkelijke besluit

12. Gelet op wat in de tussenuitspraak is overwogen, zijn de beroepen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 2] tegen het oorspronkelijke besluit gegrond. Dat besluit moet worden vernietigd vanwege strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Proceskosten

13. De raad moet de proceskosten van [appellant sub 1A] en van [appellant sub 2] vergoeden. Ten aanzien van [partij 1] en [partij 2], die om vergoeding hebben verzocht van onder meer de kosten van professionele rechtsbijstand en deskundigenkosten, wordt overwogen dat de raad die kosten niet hoeft te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] en het beroep van [appellant sub 2] tegen het

besluit van de raad van de gemeente Heeze-Leende van 22 mei 2023 tot het vaststellen van het bestemmingsplan "Langstraat 15a, 17 en 17a Leende" gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Heeze-Leende van 22 mei 2023 tot het vaststellen van het bestemmingsplan "Langstraat 15a, 17 en 17a Leende";

III. verklaart het beroep van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] tegen het besluit van de raad van gemeente Heeze-Leende van 23 juni 2025 tot het opnieuw vaststellen van het bestemmingsplan "Langstraat 15a, 17 en 17a Leende" gegrond;

IV. vernietigt dat besluit van de raad van de gemeente Heeze-Leende van 23 juni 2025, voor zover het artikel 1.88 van de planregels betreft en voor zover het artikel 3.3.2 van de planregels, onder "maatschappelijke activiteiten" betreft;

V. bepaalt dat:

a. artikel 1.88 van de regels van het bestemmingsplan "Langstraat 15a, 17 en 17a Leende" als volgt komt te luiden:

"1.88 zorg-wooneenheden:

Delen van een gebouw of zelfstandige gedeeltes van een gebouw, bedoeld voor de huisvesting van personen die niet zelfstandig kunnen wonen, gericht op het verlenen van zorg."

b. artikel 3.3.2 van de regels van het bestemmingsplan "Langstraat 15a, 17 en 17a Leende" als volgt komt te luiden:

"[...]

Maatschappelijke voorzieningen

Per dag mogen maximaal 10 personen met een geldige zorgindicatie, inclusief de bewoners van de op de locatie aanwezige zorg-wooneenheden, gebruik maken van de maatschappelijke voorzieningen."

VI. bepaalt dat deze uitspraak, wat onderdeel V. betreft, in de plaats treedt van het onder IV. genoemde besluit, voor zover vernietigd;

VII. draagt de raad van de gemeente Heeze-Leende op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen V. en VI. worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan, dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;

VIII. veroordeelt de raad van de gemeente Heeze-Leende tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van hun beroepen opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

a. € 3.736,00 aan [appellant sub 1], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. € 3.736,00 aan [appellant sub 2], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. gelast dat de raad van de gemeente Heeze-Leende aan appellanten het voor de

behandeling van hun beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. € 184,00 aan [appellant sub 1], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. € 184,00 aan [appellant sub 2].

Aldus vastgesteld door mr. G.T.J.M. Jurgens, voorzitter, en mr. A.B. Blomberg en mr. M.M. Kaajan, leden, in tegenwoordigheid van mr. F. Nales, griffier.

w.g. Jurgens  
voorzitter

w.g. Nales  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 juni 2026

680