

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:553

Datum uitspraak

12 februari 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 13 juli 2023 heeft de raad van de gemeente Kampen het bestemmingsplan "Chw bestemmingsplan Kampen en IJsselmuiden 2022 (binnenstad en woongebieden)" vastgesteld. Het plan voorziet in een actualisatie van de bebouwde kommen van Kampen en IJsselmuiden, met uitzondering van de grote bedrijventerreinen. Het plan actualiseert hoofdzakelijk de bestemmingsplannen "Binnenstad", "Groene Hart 2013", "Woonwijken Kampen", "Stationsomgeving Hanzelijn", "Het Onderdijks 2013", "IJsselmuiden Oost", "IJsselmuiden West" en "IJsselmuiden Dorpsrand". Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. is een zorgaanbieder in de gemeente Kampen voor jongvolwassenen met een licht verstandelijke beperking, psychische problemen of een combinatie van beide. Zij biedt aan haar cliëntenzorg aan waarbij een deelnemer zelfstandig of met anderen woont. Dolfijnenhuis Begeleiding vreest dat zij als gevolg van het plan haar bedrijfsactiviteiten niet goed meer kan uitoefenen. Voor haar is onduidelijk wanneer er nu sprake is van een zorgwoning op grond van het bestreden plan.

Volledige tekst

202305828/1/R3.

Datum uitspraak: 12 februari 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Dolfijnenhuis Begeleiding B.V., gevestigd in Kampen,

2. [appellant sub 2], wonend in IJsselmuiden, gemeente Kampen,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Kampen,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 juli 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Chw bestemmingsplan Kampen en IJsselmuiden 2022 (binnenstad en woongebieden)" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Dolfijnenhuis Begeleiding B.V., de raad en [appellant sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 januari 2025, waar Dolfijnenhuis Begeleiding B.V., vertegenwoordigd door mr. L. de Jeu, mr. R.D. van Oevelen, advocaat te Rotterdam, [gemachtigden], en de raad, vertegenwoordigd door mr. B.J.W. Walraven, advocaat te Rotterdam, en J.J. Venema, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht

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

Het ontwerpplan is op 5 oktober 2022 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening en de Crisis- en herstelwet, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het plan voorziet in een actualisatie van de bebouwde kommen van Kampen en IJsselmuiden, met uitzondering van de grote bedrijventerreinen. Het plan actualiseert hoofdzakelijk de volgende vastgestelde bestemmingsplannen "Binnenstad", "Groene Hart 2013", "Woonwijken Kampen", "Stationsomgeving Hanzelijn", "Het Onderdijs 2013", "IJsselmuiden Oost", "IJsselmuiden West" en "IJsselmuiden Dorpsrand".

3. Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. is een zorgaanbieder in de gemeente Kampen voor jongvolwassenen met een licht verstandelijke beperking, psychische problemen of een combinatie van beide. Zij biedt aan haar cliënten, op basis van onder meer de Wet langdurige zorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning, zorg aan waarbij een deelnemer zelfstandig of met anderen woont. Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. vreest dat zij als gevolg van het plan haar bedrijfsactiviteiten niet goed meer kan uitoefenen. Voor haar is onduidelijk wanneer er

nu sprake is van een zorgwoning op grond van het bestreden plan. Op de zitting heeft Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. desgevraagd toegelicht dat zij op verschillende locaties in de binnenstad van Kampen is gevestigd en bij verschillende huizen in Kampen zorg aanbiedt. 4. [appellant sub 2] woont aan de [locatie] te IJsselmuiden. Hij wil graag een tweede woning realiseren op zijn perceel.

Toetsingskader

5. 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.

Het beroep van Dolfijnenhuis Begeleiding B.V.

6. Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. voert aan dat onduidelijk is wanneer er sprake is van een zorgwoning op grond van het bestreden plan. Ter zitting is gebleken dat haar onduidelijk is wanneer de professionele zorg die geboden wordt "in die mate" aanwezig is dat geen sprake meer is van zelfstandige bewoning. Het is volgens Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. noodzakelijk om concrete en objectieve handvatten te formuleren op basis waarvan dit beoordeeld kan worden. Zij wijst er in dat verband ook op dat in artikel 47.2.1, aanhef en lid a, onder 2, van de planregels een regeling is opgenomen om onderscheid te maken tussen bestaande en nieuwe zorgwoningen. Zij begrijpt niet waarom in deze planregel een peildatum van 10 september 2019 is gehanteerd. Ook is volgens haar onduidelijk waarom er een onderscheid moet worden gemaakt tussen bestaande zorgwoningen die gelegen zijn binnen de bestemming "Maatschappelijk" en bestaande zorgwoningen die gelegen zijn op gronden met een andere bestemming. Verder voert Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. aan dat op haar perceel Buitensingel 1 in Kampen de functieaanduiding "zorginstelling" mist, terwijl zij wel de exploitatie van haar zorginstelling wil voortzetten.

6.1. De Afdeling stelt vast dat op grond van de planregels op de gronden waaraan de bestemmingen "Centrum - 1", "Centrum - 2", "Gemengd - 1", "Gemengd - 2", "Gemengd - 3", "Gemengd - 4", "Gemengd - 5" en "Maatschappelijk" zijn toegekend, zorgwoningen mogelijk zijn. Bij de planregels van deze bestemmingen wordt voor zorgwoningen elke keer verwezen naar de specifieke gebruiksregels in artikel 47.2 van de planregels. De voor de beoordeling van deze beroepsgrond relevante artikelen zijn opgenomen in de bijlage van deze uitspraak.

Wanneer is er sprake van een zorgwoning?

6.2. Uit wat Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. op de zitting heeft toegelicht, begrijpt de Afdeling haar betoog zo dat het lastig te duiden is wanneer er sprake is van een zorgwoning. Op de zitting heeft Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. nader toegelicht dat, omdat zij nu wordt geconfronteerd met handhavingsverzoeken, zij graag duidelijkheid wil over wat er valt onder het begrip "zorgwoning". Gelet op de gekozen peildatum is voor Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. ook onduidelijk of ze de bestaande zorgwoningen nog mag gebruiken als zorgwoning.

6.3. In artikel 1.150 van de planregels is het begrip "zorgwoning" als volgt gedefinieerd: "Zelfstandige of onzelfstandige woonruimte(n) in (een gedeelte van) een gebouw, bedoeld voor de huisvesting van één of meer personen met een geïndiceerde zorgbehoefte die

professionele ondersteuning, verzorging, verpleging, begeleiding en/of toezicht ontvangen, in die mate, dat geen sprake meer is van zelfstandige bewoning."

6.4. Op de zitting heeft de raad toegelicht dat het nodig is om het aantal zorgwoningen binnen de gemeente te reguleren vanwege de leefbaarheid van de omgeving en dat deze planregels daarom zijn opgenomen. In paragraaf 5.7.2 van de plantoelichting staat ook dat het vanwege de leefbaarheid noodzakelijk is om meer grip te krijgen op de nieuwvestiging van zorgwoningen. In het bestreden plan is daarom niet alleen een begripsomschrijving van een zorgwoning gegeven, maar is ook bepaald onder welke voorwaarden een nieuwe zorgwoning is toegestaan. Bestaande, legale zorgwoningen zijn toegestaan, nieuwe zorgwoningen zijn uitsluitend via een omgevingsvergunning toegestaan. Het moment van bestaand naar nieuw is het moment van inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit op 10 september 2019, want sindsdien verbiedt de gemeente Kampen bij recht de nieuwvestiging van zorgwoningen.

6.5. Voor zover Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. wijst op de onduidelijkheid van de definitie van het begrip "zorgwoning", staat in paragraaf 5.3.1 van de plantoelichting dat met het begrip "zorgwoning" duidelijk wordt gemaakt wanneer een bepaalde combinatie van wonen met zorg als zorgwoning wordt gezien. Van belang is dat het moet gaan om huisvesting van personen met een zorgbehoefte die dusdanig is dat niet meer gesproken kan worden van zelfstandige bewoning. Hierbij kan het dus ook gaan om zelfstandig wonen in combinatie met ambulante zorgverlening. Per concreet geval wordt beoordeeld wat de mate van geboden zorg is, en of deze van zodanige aard is, dat gesproken kan worden van een zorgwoning. Huishoudelijke hulp, wijkverpleging en mantelzorg zullen doorgaans niet onder deze begripsomschrijving vallen. Woonvormen zoals beschermd, beschut en begeleid wonen met een 24-uurs zorgcomponent doorgaans wel. Er is hierbij bewust gekozen voor de term "zelfstandige bewoning" in plaats van het in de jurisprudentie ontwikkelde begrip "nagenoeg zelfstandige bewoning" zodat deze begripsomschrijving een breder bereik heeft, zo staat in de plantoelichting.

Op de zitting heeft de raad desgevraagd nader toegelicht dat de definitie van zorgwoning is toegespitst op het bieden van huisvesting. Dit betekent dat als iemand met een geïndiceerde zorgbehoefte huisvesting nodig heeft en op zoek is naar een organisatie die daarvoor huisvesting biedt, dat er dan sprake is van een zorgwoning. De situatie waarin iemand die al woont in een woning en ineens een zorgbehoefte krijgt, valt buiten de begripsbepaling. De raad heeft op zitting erkend dat er sprake zal zijn van een beoordeling van het concrete geval en dat het daarom van belang is om met de gemeente in overleg te treden welke vorm van zorg eronder valt.

6.6. De Afdeling ziet in het vorenstaande niet dat de definitie van zorgwoning in strijd is met de rechtszekerheid. Uit de zinsnede "bedoeld voor" in artikel 1.150 van de planregels volgt dat het gaat om woningen die speciaal voorzien in huisvesting van personen met een geïndiceerde zorgbehoefte. De Afdeling volgt hierin ook de uitleg van de raad. Op de zitting heeft de raad nog toegelicht dat bij de vraag of er sprake is van een zorgwoning het element van het aanbieden van huisvesting voor bewoning met zorg bepalend is.

6.7. Voor zover Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. op de zitting ook heeft aangegeven dat onduidelijk is of bestaande zorgwoningen nog gebruikt mogen worden in verband met de gestelde peildatum, overweegt de Afdeling als volgt. Als het feitelijke en legale gebruik van een woning waarin zorg wordt geboden is aangevangen vóór 10 september 2019 is het gebruik van deze woning als zorgwoning toegestaan op grond van artikel 47.2.1, aanhef en lid a, onder 2, van de planregels. Als er na 10 september 2019 een nieuwe locatie wordt

aangewend als zorgwoning, dan geldt dat hiervoor een omgevingsvergunning nodig is op grond van artikel 47.2.1, aanhef en lid a, onder 1, van de planregels. Op de zitting heeft de raad dit ook bevestigd.

6.8. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de planregeling voor zorgwoningen rechtsonzeker is.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

Is een zorginstelling nog steeds mogelijk op het perceel Buitensingel 1?

6.9. Uit het verhandelde op de zitting is gebleken dat Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. op het perceel Buitensingel 1 op locatie zorg aanbiedt aan jongvolwassenen met een licht verstandelijke beperking, psychische problemen of een combinatie van beide, waarbij er soms ook sprake kan zijn van zorg, verleend op basis van een tijdelijk (nood)verblijf. In het vorige planologische regime was aan de gronden van het perceel Buitensingel 1 in Kampen de bestemming "Maatschappelijk" met de functieaanduiding "zorginstelling" toegekend. Het begrip "zorginstelling" is in het vorige planologisch regime niet gedefinieerd. Op grond van het bestreden plan is aan de gronden van Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. aan de Buitensingel 1 de bestemming "Maatschappelijk" toegekend en dus niet meer specifiek een functieaanduiding "zorginstelling". Op grond van artikel 19.1, aanhef en lid a en b, van de planregels zijn de voor "Maatschappelijk" aangewezen gronden bestemd voor onder meer maatschappelijke voorzieningen en daarbij behorende ondersteunende horeca en detailhandel en daarnaast, onder nader bepaalde voorwaarden, voor zorgwoningen. In het verweerschrift geeft de raad aan dat onder het bestreden plan de definitie van "Maatschappelijk" verruimd is en dat daarom een speciale functieaanduiding niet nodig is. Zo vallen onder de definitie van "maatschappelijke voorzieningen" van artikel 1.89 van de planregels ook medische voorzieningen.

6.10. In artikel 1.89 van de planregels zijn "maatschappelijke voorzieningen" als volgt gedefinieerd: "Educatieve, sociale, medische, culturele en levensbeschouwelijke voorzieningen, voorzieningen ten behoeve van sport en sportieve recreatie (met uitzondering van voorzieningen ten behoeve van gemotoriseerde en gemechaniseerde sporten en sporten met dieren), voorzieningen ten behoeve van openbare dienstverlening en ondersteunende detailhandel en horeca ten dienste van deze voorzieningen. Onder deze voorzieningen zijn in ieder geval niet begrepen, zorgwoningen."

6.11. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de zorginstelling van Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. valt onder de definitiebepaling van artikel 1.89 van de planregels. De raad heeft dit ook bevestigd op de zitting. Voor zover Dolfijnenhuis Begeleiding B.V. op de zitting haar zorgen heeft geuit of er op de gronden waaraan de bestemming "Maatschappelijk" is toegekend ook nog zorgwoningen mogelijk zijn, overweegt de Afdeling dat dit het geval is. In paragraaf 5.7.2 van de plantoelichting staat wel dat de gemeente Kampen sinds 10 september 2019 de nieuwvestiging van zorgwoningen bij recht verbiedt, maar dat dit niet geldt voor de bestemming "Maatschappelijk" omdat binnen deze bestemming zorgwoningen nagenoeg overal bij recht mogelijk waren. Voor nieuwe zorgwoningen die gerealiseerd worden binnen deze bestemming na inwerkingtreding van dit bestemmingsplan geldt ook de omgevingsvergunningplicht, zo staat in de plantoelichting. Dit blijkt ook uit de planregels, want op grond van de artikelen 19.3.2, aanhef en lid a, en artikel 47.2.1, aanhef en lid b, van de planregels geldt dat voor bestaande zorgwoningen binnen de bestemming "Maatschappelijk" het gebruik is toegestaan, indien dit is aangevangen voor inwerkingtreding van dit bestemmingsplan. Maar als er nieuwe zorgwoningen in gebruik

worden genomen op de gronden waaraan de bestemming "Maatschappelijk" is toegekend, dan is hier een omgevingsvergunning voor nodig op grond van artikel 47.2.1, aanhef en lid a, onder 1, van de planregels.

6.12. Het betoog slaagt in zoverre niet.

Beroep van [appellant sub 2]

7. [appellant sub 2] voert aan dat zijn perceel aan de [locatie] en de gronden bij de hoek van de Plasweg, ten zuiden van de Koekoeksweg, Ringdijk en de wijk Groenendaal onderdeel zouden moeten uitmaken van het plangebied. Volgens hem heeft de raad toegezegd dat bij de volgende herziening van het bestemmingsplan "Ijsselmuiden Dorpsrand", vastgesteld op 12 december 2013, deze locaties worden meegenomen. Ook heeft het college van gedeputeerde staten van Overijssel toezeggingen gedaan bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen op het perceel Koekoeksweg 1-D.

Daarnaast voert [appellant sub 2] aan dat aan het perceel Plasweg 5 ten onrechte de bestemming "Wonen - 2" is toegekend, nu in de plantoelichting staat dat de omgevingsvergunning voor bouwen, die voor het perceel is verleend, niet in het bestemmingsplan wordt verwerkt.

7.1. De Afdeling stelt vast dat het perceel van [appellant sub 2] is gesitueerd buiten het plangebied. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant sub 2] zo dat hij het niet eens is met de begrenzing van het bestreden plan. De raad komt beleidsruimte toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze ruimte is echter niet zo groot dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Gelet op wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd is de Afdeling van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing een goede ruimtelijke ordening dient. Zij betreft daarbij dat de raad in zijn verweerschrift stelt dat het perceel van [appellant sub 2] op ongeveer 140 m van de grens van het plangebied ligt, in een gebied dat de overgang naar de Koekoekspolder vormt, het zogeheten "Tussenland". Het Tussenland is een gebied waarin naast de ligging als overgang naar de Koekoekspolder verschillende omstandigheden spelen, zoals de grondwaterstand, bodemvervuiling en agrarisch gebied. Deze omstandigheden zullen invloed hebben op toekomstige ontwikkelingen. In het kader van het vaststellen van het bestemmingsplan met een conserverend karakter heeft de raad dat gebied en dus ook het perceel van [appellant sub 2] uit het bestemmingsplan gelaten, aldus de raad. Als [appellant sub 2] een tweede woning wil op zijn perceel, is dat ook een reden om zijn perceel niet te betrekken bij het bestreden plan, omdat dit niet past bij een bestemmingsplan met een conserverend karakter, aldus de raad. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad het perceel van [appellant sub 2] buiten de begrenzing van het bestreden plan heeft kunnen laten. Voor zover [appellant sub 2] stelt dat er sprake is van een toezegging over de begrenzing van het bestreden plan, maakt dit het oordeel niet anders. [appellant sub 2] heeft namelijk niet concreet gemaakt dat er sprake zou zijn van een toezegging over zijn perceel dat betrekking heeft op het bestreden plan.

7.2. Ten overvloede wijst de Afdeling erop dat voor zover [appellant sub 2] zelf een tweede woning wil realiseren op zijn perceel, hij hiervoor een omgevingsvergunning voor bouwen zal moeten aanvragen. Voor zover [appellant sub 2] verwijst naar de planologische situatie op het perceel van Plasweg 5, kan de Afdeling daar voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestemmingsplan ook geen gevolgen aan verbinden. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat ook het perceel van Plasweg 5 is gesitueerd buiten het plangebied.

7.3. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Gelet op het vorenstaande zijn de beroepen ongegrond.

9. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. H.J.M. Besselink en mr. M.M. Kaajan, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.M.W. van Ewijk, griffier.

w.g. Knol
voorzitter

w.g. Van Ewijk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 februari 2025

867

BIJLAGE

Artikel 47.2 van de planregels luidt:

"De uitleg van deze regel is te lezen in paragraaf 5.7.2 van de toelichting."

Artikel 47.2.1 van de planregels luidt:

"Voor zorgwoningen gelden de volgende regels:

a. het gebruik is uitsluitend toegestaan indien:

1. hiervoor een omgevingsvergunning is verleend of;
2. het feitelijke en legale gebruik is aangevangen voor 10 september 2019 of;
3. de gronden zijn aangeduid met de aanduiding 'maximum aantal zorgwoningen', waarbij het aantal zorgwoningen dit aantal niet overschrijdt.

b. in afwijking van het bepaalde onder a geldt voor bestaande zorgwoningen binnen de bestemming 'Maatschappelijk' dat het gebruik is toegestaan indien dit is aangevangen voor inwerkingtreding van dit bestemmingsplan;

c. In aanvulling op het bepaalde onder a. en b. en voor zover niet gelegen binnen de bestemming 'Maatschappelijk', geldt, dat indien het gebruik ten behoeve van een zorgwoning een half jaar of langer is beëindigd, mag dit gebruik niet meer opnieuw worden aangevangen. Het overgangsrecht is hierbij niet van toepassing.

d. indien een omgevingsvergunning is verleend voor een bepaalde termijn geldt dat de zorgwoning alleen gedurende deze termijn is toegestaan."