

Raad van State

Uitspraak 202103030/1/R3

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2022:2536
Datum uitspraak:	31 augustus 2022
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 30 maart 2021 heeft de raad van de gemeente Zwijndrecht het bestemmingsplan "Woonzorgvoorziening voormalig gemeentehuis Heerjansdam" vastgesteld. Bij besluit van 30 maart 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Zwijndrecht aan Spring! Housing Plus B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van 19 zorgwoningen op het perceel Dorpsstraat 33 te Heerjansdam.

eerste aanleg - meervoudig

ro - zuid-holland

Volledige tekst

202103030/1/R3.

Datum uitspraak: 31 augustus 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend te Heerjansdam, gemeente Zwijndrecht,
 2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], beide wonend te Heerjansdam, gemeente Zwijndrecht,
- appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Zwijndrecht,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Zwijndrecht,
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 30 maart 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Woonzorgvoorziening voormalig gemeentehuis Heerjansdam" vastgesteld.

Bij besluit van 30 maart 2021 heeft het college aan Spring! Housing Plus B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van

19 zorgwoningen op het perceel Dorpsstraat 33 te Heerjansdam.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt.

Tegen deze besluiten hebben [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 1] en anderen, het college en Spring! Housing Plus B.V. en Zorghaven B.V. hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 23 mei 2022, waar [appellant sub 1] en anderen, van wie [appellant sub 1], [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde C] en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], van wie [appellant sub 2A], en de raad en het college, vertegenwoordigd door ing. F.A. Jiskoot, zijn verschenen. Ook zijn op de zitting Spring! Housing Plus B.V. en Zorghaven B.V. beide vertegenwoordigd door mr. D. Vermaat, advocaat te Barendrecht, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Op het perceel aan de Dorpsstraat 33 te Heerjansdam staat het raadhuis van de opgeheven gemeente Heerjansdam. Dit pand is - op de aanbouw uit de jaren negentig na - een gemeentelijk monument. Datzelfde geldt voor het zich op hetzelfde perceel achter het raadhuis bevindende carillon.

Het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning maken het mogelijk het voormalig raadhuis te verbouwen tot een woonzorgvoorziening. De - niet monumentale aanbouw - zal worden gesloopt. Daarvoor komt een nieuw gebouw met drie bouwlagen in de plaats, dat via een corridor verbonden zal worden met het raadhuis. Het carillon zal binnen het plangebied worden verplaatst van de achter- naar de voorkant van het raadhuis.

Het bestemmingsplan kent aan het plangebied onder meer de bestemming "Centrum - 2" toe. In artikel 3.1 van de planregels is bepaald dat de als zodanig aangewezen gronden zijn bestemd voor, voor zover nu van belang, een woonzorgvoorziening en wonen.

De omgevingsvergunning is verleend voor de activiteit "bouwen" en de activiteit "wijzigen van een gemeentelijk monument".

2. [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] wonen allen in de buurt van het raadhuis. Zij kunnen zich niet met de bestreden besluiten verenigen, omdat de procedure op grond waarvan de besluiten zijn genomen volgens hen op een aantal punten niet in overeenstemming met de daarvoor geldende wet- en regelgeving is verlopen. Daarnaast vrezen zij voor de gevolgen voor hun woon- en leefklimaat van het op grond van het plan en de omgevingsvergunning mogelijk gemaakte gebouw.

3. Het wettelijk kader en de relevante regels uit het plan zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Het bestemmingsplan

Toetsingskader bestemmingsplan

4. 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.

Procedureel

Inspraak

5. [appellant sub 1] en anderen voeren aan dat geen deugdelijk overleg met de omwonenden heeft plaatsgevonden. Op de informatieavond die op 17 december 2018 is georganiseerd, was het volgens [appellant sub 1] en anderen niet mogelijk een informatief gesprek te voeren. De avond was te algemeen en onvoldoende

toegespitst op hun behoefte als burelen. De informatietekeningen waren klein van formaat en onduidelijk.

[appellant sub 1] en anderen menen dat de procedure niet overeenkomstig artikel 3.1.1, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) heeft plaatsgevonden.

5.1. Ingevolge artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro pleegt het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan daarbij overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen die in het plan in het geding zijn.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 21 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2880](#), r.o. 15.2, strekt artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro, kennelijk niet tot bescherming van de belangen van de individuele inwoners van de gemeente waarvan de raad op grond van deze bepaling overleg dient te initiëren. Dit betekent dat artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in de weg staat aan een inhoudelijke bespreking van dit betoog.

5.2. Voor zover [appellant sub 1] en anderen betogen dat de raad en het college onvoldoende overleg hebben gevoerd met de directe omwonenden van het plangebied, overweegt de Afdeling het volgende. Het voeren van overleg en het bieden van inspraak voorafgaande aan de terinzagelegging van het ontwerpplan maken geen onderdeel uit van de in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en het Bro geregelde bestemmingsplanprocedure. Het gestelde gebrek aan inspraak in deze fase heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt niet.

Inhoudelijk

Vertrouwensbeginsel

6. [appellant sub 1] en anderen voeren aan dat de op grond van het bestreden plan aan het perceel toegekende bestemming in strijd is met toezeggingen die het gemeentebestuur bij de gemeentelijke samenvoeging met Zwijndrecht heeft gedaan aan inwoners van Heerjansdam. Destijds is volgens [appellant sub 1] en anderen toegezegd dat het raadhuis een maatschappelijke functie zou krijgen en ten dienste van de bewoners zou komen. Verder wijzen [appellant sub 1] en anderen erop dat de raad zich eerder, namelijk bij de vaststelling van het bestemmingsplan "Heerjansdam - Gors" op 8 april 2014, onder verwijzing naar de Structuurvisie Heerjansdam 2030, uitdrukkelijk op het standpunt heeft gesteld dat de locatie van het raadhuis niet geschikt is voor een woonzorgvoorziening. Volgens [appellant sub 1] en anderen mochten zij er daarom op vertrouwen dat op deze locatie geen woonzorgvoorziening zou komen.

6.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde haar toekomende bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe.

6.2. Naar het oordeel van de Afdeling hebben [appellant sub 1] en anderen niet aannemelijk gemaakt dat van de kant van de raad en het college de toezegging is gedaan dat het pand een maatschappelijke functie zou krijgen. [appellant sub 1] en anderen hebben hun stellingen hierover niet met stukken onderbouwd.

Voor zover [appellant sub 1] en anderen aanvoeren dat er een toezegging staat in de plantoelichting behorende bij het bestemmingsplan "Heerjansdam - Gors", stelt de Afdeling vast dat op pagina 31 van deze plantoelichting staat dat een van de kernpunten van de structuurvisie is dat een nieuwe bij de plek passende functie voor de locatie van het gemeentehuis moet worden gevonden, nu dit niet de optimale locatie is voor een woonzorgcomplex. De Afdeling leest hierin geen toezegging dat het zonder meer uitgesloten is dat de betreffende locatie gebruikt kan worden voor een woonzorgvoorziening.

Het betoog slaagt niet.

Ladder voor duurzame verstedelijking

7. [appellant sub 1] en anderen voeren aan dat het plan in strijd met artikel 3.1.6 van het Bro is vastgesteld. Volgens [appellant sub 1] en anderen is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, omdat de met het plan toegestane functie wordt gewijzigd en het bruto-vloeroppervlakte met meer dan 500 m² toeneemt ten opzichte

van het voorgaande plan. Op grond van het voorgaande plan was volgens [appellant sub 1] en anderen geen woonzorgcomplex toegestaan. De raad heeft volgens [appellant sub 1] en anderen ten onrechte niet gemotiveerd dat wordt voldaan aan de ladder voor duurzame verstedelijking.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat, gelet op de toename van het bruto-vloeroppervlakte met meer dan 500 m² ten opzichte van de onder het voorgaande plan binnen het plangebied toegestane bebouwing, weliswaar sprake is van een stedelijke ontwikkeling, maar dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het plan voorziet niet in een functiewijziging en legt geen groter planologisch beslag op de ruimte dan de planologische mogelijkheden die op grond van het voorgaande plan waren toegestaan. Het plan bevat juist een beperking van de functies die ten opzichte van het voorgaande plan waren toegestaan, aldus de raad.

7.2. In haar overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), heeft de Afdeling onder 6.3 overwogen dat een in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling voldoende substantieel moet zijn om als stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt. Wanneer een bestemmingsplan voorziet in een terrein met een ruimtebeslag van meer dan 500 m² of in een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte groter dan 500 m², moet deze ontwikkeling in beginsel als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt. Bij de beantwoording van de vraag of een stedelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld welk planologisch beslag op de ruimte het plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan en in hoeverre het plan, eveneens in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging.

Een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime niet voorziet in een groter planologisch beslag op de ruimte en niet voorziet in een functiewijziging, voorziet niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (vergelijk de uitspraak van 25 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2294](#), r.o. 8.3 (Weert)).

7.3. De Afdeling stelt vast dat niet in geschil is dat in dit geval sprake is van een stedelijke ontwikkeling, omdat in dit geval planologisch een gebouw mogelijk wordt gemaakt met een bruto-vloeroppervlakte van meer dan 500 m². Het geschil spitst zich toe op de vraag of ten opzichte van het voorgaande planologisch regime wordt voorzien in een functiewijziging en/of een groter planologisch beslag op de ruimte en of wordt voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

7.4. Ten aanzien van de in het plangebied toegestane gebruiksmogelijkheden stelt de Afdeling vast dat, anders dan waar [appellant sub 1] en anderen vanuit gaan, op grond van het voorgaande plan wonen en een woonzorgcomplex ook waren toegestaan. In het voorgaande plan "Heerjansdam - Gors" had het perceel de bestemming "Centrum". Op grond van artikel 6.1 van de regels in samenhang bezien met de verbeelding van het voorgaande plan, was het perceel onder meer bestemd voor wonen en maatschappelijke voorzieningen. In artikel 1.44 van de planregels wordt als voorbeeld van een maatschappelijke voorziening een zorginstelling genoemd.

Naar het oordeel van de Afdeling voorziet het nu voorliggende plan in zoverre niet in een functiewijziging. Dit betekent dat de gebruiksmogelijkheden van het plan geen nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro vormen.

7.5. Met betrekking tot de binnen het plangebied toegestane bebouwingsmogelijkheden stelt de Afdeling vast dat de omvang van het bouwvlak op de verbeelding van het bestreden plan ten opzichte van het bouwvlak op de verbeelding van het voorgaande plan toeneemt. In hoofdstuk 2.1 van de plantoelichting van het bestreden plan staat hierover dat het bouwvlak wordt vergroot van 300 m² naar 561 m². Op grond van artikel 3.2.1, onder d, van de regels van het bestreden plan mag het bouwvlak volledig worden bebouwd. Daarnaast mag op grond van het bepaalde onder c van dit artikel gebouwd worden op de strook met de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - overbouw", wat in totaal een te bebouwen oppervlakte van 639 m² oplevert.

Verder nemen de bebouwingsmogelijkheden in hoogte toe, in die zin dat op grond van artikel 6.2.1 van de regels van het voorgaande plan een maximale bouwhoogte van 6 m was toegestaan en op grond van artikel 3.2.1, onder b, van de regels van het bestreden plan, bezien in samenhang met de verbeelding, een bouwhoogte van maximaal 9 m ter plaatse van het voormalig raadhuis en van maximaal 10 m ten noorden daarvan is toegestaan. Hierdoor kan op grond van het bestreden plan een extra bouwlaag worden gerealiseerd ten opzichte van het vorige plan.

In de aanvraag omgevingsvergunning staat dat het huidige bouwwerk, dat de maximale bouwmogelijkheden uit

het vorige plan benut, een bruto-vloeroppervlakte van 726 m² heeft. In de aanvraag staat verder dat het aangevraagde bouwwerk, dat de maximale bouwmogelijkheden uit het bestreden plan benut, een bruto-vloeroppervlakte van 1.626 m² heeft. Dit betekent dat het plan aan bebouwingsmogelijkheden ten opzichte van het voorgaande plan een vergroting van het bruto-vloeroppervlakte van 900 m² toestaat.

Naar het oordeel van de Afdeling is deze toename in bebouwingsmogelijkheden van dusdanige omvang dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het plan is in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro vastgesteld, omdat het plan geen beschrijving van de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling bevat.

Het betoog slaagt.

Strijd met Omgevingsverordening Zuid-Holland

8. [appellant sub 1] en anderen voeren aan dat het plan in strijd met de artikelen 6.9 en 6.10 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland (hierna: de Omgevingsverordening) is vastgesteld. Het plan past volgens hen niet binnen de bestaande gebiedsidentiteit en verstoort het zicht en het dorps karakter. De ruimtelijke kwaliteit blijft niet gelijk, aldus [appellant sub 1] en anderen.

8.1. In artikel 6.10, eerste lid, onder a, van de Omgevingsverordening is onder andere de verplichting neergelegd dat in de toelichting van een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, in moet worden gegaan op de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking overeenkomstig artikel 3.1.6, tweede, derde en vierde lid, van het Bro. Onder 7.5 heeft de Afdeling al vastgesteld dat het bestemmingsplan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling en dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is vastgesteld, omdat het bestemmingsplan geen beschrijving van de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling bevat. Dit betekent dat het bestemmingsplan ook in strijd met artikel 6.10, eerste lid, onder a, van de Omgevingsverordening is vastgesteld. Er ontbreekt immers een motivering van de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling terwijl artikel 6.10, eerste lid, onder a, van de Omgevingsverordening die motivering wel vereist.

Het betoog slaagt.

8.2. In artikel 6.9 van de Omgevingsverordening is geregeld dat een bestemmingsplan dat voorziet in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling aan een aantal voorwaarden moet voldoen. Eén van deze voorwaarden is dat de ruimtelijke ontwikkeling moet passen binnen de bestaande gebiedsidentiteit.

In hoofdstuk 3.2.2 van de toelichting bij het bestemmingsplan staat hierover dat het gemeentehuis is gesitueerd aan de Dorpsstraat en deel uitmaakt van het cultuur-historische dijklint van Heerjansdam. De teruggeplaatste positionering, de onderscheidende architectonische vormgeving en het groene voorplein maken het voormalig gemeentehuis tot een voorname schakel in dat lint. Het in oude staat herstellen van het monumentale bouwdeel en de plaatsing van het carillon op het voorplein dragen volgens de plantoelichting bijzonder goed bij aan de kwaliteit en instandhouding van deze karakteristieke bebouwingsstructuur. De voorname positie in het bebouwingslint krijgt zowel ruimtelijk als architectonisch weer volwaardig gestalte. Het nieuwe zorgcomplex biedt met een geheel vrije vorm een sterk architectonisch contrast met het oude gemeentehuis, waardoor beide gebouwen juist heel autonoom tot hun recht komen. Tegelijkertijd sluit een richtingsvrije vorm ook goed aan bij de landschappelijke kwaliteiten van de Waal. Het volume benadrukt op deze locatie de eigenstandigheid van de bijzondere woonvorm, draagt zorg voor een passende begeleiding van de ter plaatse afbuigende weg en vormt ook een representatieve markering van de ruimtelijke overgang naar het open landschap van de Waal, zo staat in de toelichting.

De Afdeling acht, gelet op deze toelichting, door de raad voldoende gemotiveerd dat de in het plangebied voorziene nieuwe ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit.

Het betoog van appellanten dat het plan niet met de gebiedsidentiteit strookt slaagt daarom niet.

m.e.r.-beoordeling

9. [appellant sub 1] en anderen voeren aan dat een m.e.r.-beoordeling had moeten plaatsvinden.

9.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat in dit geval geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van categorie D 11.2 in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.) en dat daarom ook geen m.e.r.-beoordeling moest worden

uitgevoerd.

9.2. Naar het oordeel van de Afdeling kan wat in het plan is voorzien, gelet op de aard en omvang ervan, niet worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit m.e.r. Het nu voorliggende plan voorziet ten opzichte van het voorgaande plan niet in een functiewijziging. Weliswaar is sprake van een toename van de bebouwingsmogelijkheden, maar dat betekent niet dat hetgeen waarin het plan voorziet, moet worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Daarbij is van belang dat sprake is van bestaand bebouwd gebied en dat het ruimtebeslag van de voorziene bebouwing beperkt is (vergelijk de uitspraken van 15 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:694](#), onder 13.4, van 31 januari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:348](#), onder 5.2, en van 17 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1253](#), onder 7.1).

Naar het oordeel van de Afdeling vormt de voorziene ontwikkeling geen stedelijk ontwikkelingsproject. Dit betekent dat geen reguliere of vormvrije m.e.r.-beoordeling moest worden uitgevoerd.

Het betoog slaagt niet.

Plansystematiek

10. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] voeren aan dat het plan in strijd met de rechtszekerheid is vastgesteld. Door de onduidelijke omschrijving van het begrip "Woonzorgvoorziening" in artikel 1.79 van de planregels, de ruime afwijkingsbevoegdheid in artikel 3.5.1 van de planregels en het in artikel 3.1 van de planregels naast de woonzorgvoorziening ook in algemene zin mogelijk maken van wonen op het perceel, is het voor [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] niet duidelijk welke invulling aan het perceel kan worden gegeven. Zij begrijpen niet waarom de raad de mogelijkheid voor meerdere invullingen, zoals detailhandel, open wil houden, terwijl vast lijkt te staan dat er een woonzorgcomplex op het perceel wordt gerealiseerd.

Daarnaast heeft de raad volgens [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] ten onrechte artikel 3.4.1 opgenomen in de planregels. Uit de bestemmingsomschrijving in artikel 3.1 volgt voldoende duidelijk welk gebruik is toegestaan. Het is daarom volgens [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] niet nodig in een ander artikel expliciet te regelen welk gebruik niet is toegestaan.

10.1. De raad heeft toegelicht dat het de bedoeling is om binnen het plangebied een woonzorgvoorziening, bestaande uit kleine onzelfstandige wooneenheden, te realiseren. Dat blijkt ook uit de verleende omgevingsvergunning en de daarbij horende bouwtekeningen. De raad erkent dat de huidige in de planregels opgenomen begripsomschrijving dit niet voldoende duidelijk maakt. Op de zitting heeft de raad verder toegelicht dat de functie "wonen" in artikel 3.1 van de planregels kan worden geschrapt. Ook kunnen de in artikel 3.5.1 en artikel 3.5.2 van de planregels neergelegde mogelijkheden om af te wijken van het plan worden geschrapt.

10.2. De raad stelt zich ten aanzien van artikel 1.79, artikel 3.5.1 en artikel 3.5.2 van de planregels en het in de bestemmingsomschrijving van artikel 3.1 van de planregels opnemen van de functie "wonen" op een ander standpunt dan hij in het bestreden plan heeft gedaan. Niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven. De Afdeling komt daarom tot het oordeel dat het bestreden plan op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het bestreden plan is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb vastgesteld.

Het betoog slaagt.

10.3. Voor zover [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] erop hebben gewezen dat artikel 3.4.1 ten onrechte is opgenomen in de planregels, merkt de Afdeling op dat voor de vraag welk gebruik planologisch is toegestaan de bestemmingsomschrijving leidend is. Hoewel het klopt dat artikel 3.4.1 gebruik uitsluit dat ook al is uitgesloten op grond van de bestemmingsomschrijving, ziet de Afdeling daarin geen aanleiding het bestemmingsplan te vernietigen. Naar het oordeel van de Afdeling leidt het opnemen van artikel 3.4.1 in de planregels niet tot rechtsonzekerheid.

Het betoog slaagt niet.

Bezonning

11. [appellant sub 1] en anderen voeren aan dat het bestemmingsplan leidt tot een onaanvaardbare afname van de bezonning ter plaatse van hun woningen. De raad heeft er volgens [appellant sub 1] en anderen onvoldoende

rekening mee gehouden dat bezonning noodzakelijk is als voedingsbron voor op hun woningen en schuren aanwezige en nog aan te brengen zonnepanelen. Dit maakt het plan in de ogen van [appellant sub 1] en anderen ook strijdig met gemeentelijk beleid, waarin het gebruik van zonnepanelen juist wordt gestimuleerd.

11.1. In paragraaf 2.2 van de plantoelichting wordt ingegaan op de vraag of, en in hoeverre, voor bepaalde panden en percelen een minder gunstige bezonningssituatie dreigt te ontstaan als gevolg van toevoeging van hoogte of massa in het plangebied. Daarbij wordt verwezen naar een als bijlage bij de plantoelichting gevoegde Beschaduwingsanalyse van S&W Consultancy van 10 oktober 2019. In deze analyse is het effect van de met het plan toegestane bebouwing op de schaduwwerking op en bij de woningen in de omgeving bekeken. Bij dit onderzoek is getoetst aan de zogenoemde TNO-norm. Ook is gekeken of de toegestane bebouwing effect heeft op de schaduw in een aantal omliggende tuinen. Uit de beschaduwingsanalyse blijkt dat bij alle omliggende woningen wordt voldaan aan voldoende bezonning in de woning volgens de daarvoor toegepaste TNO-norm. Voor de tuinen van omliggende woningen is op de betreffende meetmomenten gebleken dat de beschaduwing wordt veroorzaakt door de in de omgeving al bestaande bebouwing. Voor de voortuin van de woning aan de [locatie 1] geldt dat ook na uitvoering van het in het plan voorziene gebouw bezonning hiervan mogelijk blijft in de periode van 09.00 tot 15.00 uur. [appellant sub 1] en anderen hebben de juistheid van de bevindingen en de conclusies van de beschaduwingsanalyse over de mate van bezonning niet betwist. Hoewel de TNO-norm niet ziet op bezonning van dakvlakken vanuit het oogpunt van eventuele energievoorziening met zonnepanelen, heeft de raad hierover overwogen dat op basis van de afbeeldingen uit de beschaduwingsanalyse niet kan worden afgeleid dat er sprake is van een significante inperking van de bezonningsmogelijkheden van de dakvlakken van omliggende gebouwen. Enkel op 21 maart en 21 september vanaf 17.00 uur is ten opzichte van de huidige bebouwing een lichte toename van schaduw te zien op de dakvlakken van de woning aan de [locatie 1].

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad voldoende gemotiveerd dat de gevolgen van het voorziene woonzorgcomplex voor de bezonning van de woningen en percelen van [appellant sub 1] en anderen niet onevenredig zijn in verhouding tot het met het plan te dienen doel. Daarom valt niet in te zien dat de raad hiermee in strijd zou handelen met het door [appellant sub 1] en anderen bedoelde beleid, wat daarvan overigens ook zij, waarin het gebruik van zonnepanelen zou worden gestimuleerd.

Het betoog slaagt niet.

Parkeren

12. [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] vrezen voor parkeeroverlast door het plan. [appellant sub 1] en anderen voeren in dat kader aan dat de raad bij de berekening van de parkeervraag voor het woonzorgcomplex niet uit had mogen gaan van een norm van 0,6 parkeerplaats per zorgclusterwoning. Deze norm houdt onvoldoende rekening met parkeerplaatsen voor zorgpersoneel en bezoekers.

Daarnaast voeren [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] aan dat als er uiteindelijk toch geen zorgwoningen, maar gewone woningen worden gerealiseerd, er te weinig parkeerplaatsen op eigen terrein zullen kunnen worden gerealiseerd.

Tot slot wijzen [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] erop dat door het plan 7 parkeerplaatsen aan de openbare ruimte worden onttrokken, maar dat deze parkeerplaatsen niet worden gecompenseerd. De parkeerdruk in de buurt is volgens [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] op dit moment al zo hoog, dat het verdwijnen van deze openbare parkeerplaatsen daar niet kan worden opgevangen.

12.1. In hoofdstuk 4.6 van de toelichting bij het bestemmingsplan staat dat de parkeerbehoefte is bepaald aan de hand van CROW-publicatie 317. Daarbij is uitgegaan van de kencijfers voor "rest bebouwde kom" en is de stedelijkheidsgraad "sterk stedelijk" gehanteerd. Verder is aangesloten bij de kencijfers voor een verzorgingstehuis. De raad is uitgegaan van een gemiddelde parkeernorm van 0,6 parkeerplaatsen per wooneenheid. In het woonzorgcomplex komen 19 woningen, wat betekent dat 12 parkeerplaatsen nodig zijn, zo staat in de plantoelichting.

12.2. Zoals de voorzieningenrechter eerder over het plan heeft overwogen, heeft de raad voor het bepalen van de parkeerbehoefte ten onrechte aangesloten bij de kencijfers die worden gehanteerd voor een verzorgingstehuis. Dat de raad, zoals onder 10.1 is besproken, bereid is de omschrijving van het begrip "Woonzorgvoorziening" in artikel 1.79 van de planregels aan te passen, doet er niet aan af dat het plan zoals het op dit moment voorligt, voorziet in zowel onzelfstandige als zelfstandige woonvormen. Dat betekent dat het plan

zoals het nu voorligt nog steeds een meer zelfstandige woonvorm mogelijk maakt, waar personen zouden kunnen gaan wonen die meer gebruik zullen maken van een auto dan bewoners van een verzorgingstehuis. Naar het oordeel van de Afdeling had de raad daarom niet uit mogen gaan van de kencijfers die worden gehanteerd voor een verzorgingstehuis.

Daarnaast heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende onderzoek gedaan naar de effecten van het plan voor de parkeerdruk in de omgeving. Dat geldt ook wanneer het plan alleen zou voorzien in een woonzorgcomplex met 19 zorgwoningen waar niet zelfstandig wordt gewoond. Hoewel binnen het plangebied kan worden voorzien in de in dat geval benodigde 12 parkeerplaatsen, heeft de raad hierbij onvoldoende rekening gehouden met de nu binnen het plangebied aanwezige openbare parkeerplaatsen die door het plan verdwijnen. Anders dan waar de raad vanuit lijkt te gaan, wat ook blijkt uit het aan de verleende omgevingsvergunning verbonden voorschrift 5.3, kan dit niet worden opgelost door de binnen het plangebied te realiseren parkeerplaatsen openbare parkeerplaatsen te laten zijn. Deze 12 parkeerplaatsen zijn immers bedoeld om de parkeerbehoefte van het te realiseren woonzorgcomplex op te vangen en kunnen daarom niet ook de parkeerbehoefte van de binnen het plangebied te verdwijnen openbare parkeerplaatsen opvangen. De raad heeft ten onrechte niet onderzocht wat het effect is van het verdwijnen van de openbare parkeerplaatsen op de reeds bestaande parkeerdruk in de omgeving. Het bestreden plan is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Verkeersveiligheid parkeerplaatsen

13. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] menen dat de inrichting van de binnen het plangebied voorziene parkeerplaatsen verkeersonveilig is. De Dorpsstraat biedt onvoldoende ruimte voor haaks parkeren. Ook is er door de huizen slecht zicht op de weg voor de vanaf de parkeerplaats vertrekkende auto's.

13.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er voldoende ruimte is voor haaks parkeren. De Dorpsstraat heeft een breedte van 7,5 m. De raad heeft dit aan de hand van de Aanbevelingen Stedelijke Verkeersvoorzieningen 2012 aanvaardbaar geacht, omdat hierin staat dat 6 m breedte voldoende ruimte biedt voor haakse parkeervakken van 2,5 m breed. Ook heeft de raad meegewogen dat sprake is van eenrichtingsverkeer in de Dorpsstraat en dat daar een maximumsnelheid van 30 km/u is toegestaan.

De Afdeling ziet, gelet op deze toelichting, geen aanleiding voor het oordeel dat de raad deze situatie niet verkeerskundig aanvaardbaar heeft kunnen achten.

Het betoog slaagt niet.

Bereikbaarheid

14. [appellant sub 1] en anderen wijzen erop dat door de planbegrenzing en de situering van het bouwvlak binnen het plangebied de woning aan de [locatie 2] en de schuren behorende bij de woningen aan de [locatie 3] en [locatie 4] niet langer bereikbaar zijn. Volgens [appellant sub 1] en anderen blijft onvoldoende manoeuvreerruimte over voor de bewoners om met een auto de woning en de schuren te bereiken. Daarbij merken zij op dat ook hulpdiensten de woning en de schuren niet kunnen bereiken. Tot slot wijzen [appellant sub 1] en anderen er in dit kader op dat er ten onrechte geen rekening mee is gehouden dat door het plan de toegang van het riool aan de achterzijde van de woningen aan de [locatie 3], [locatie 4], [locatie 2], [locatie 5], [locatie 6] en [locatie 7] niet meer bereikbaar is met de rioolwagen.

14.1. De raad komt beleidsruimte toe bij het bepalen van de begrenzings 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 1] en anderen hebben aangevoerd is de Afdeling van oordeel dat de raad onvoldoende heeft onderzocht of de vastgestelde planbegrenzing een goede ruimtelijke ordening dient. Door de wijze waarop de planbegrenzing op dit moment is vastgesteld, is het niet duidelijk of de woning aan de [locatie 2] en de schuren behorende bij de woningen aan de [locatie 3] en [locatie 4] nog wel op een goede wijze bereikbaar zijn voor de bewoners, hulpdiensten en de uitvoering van noodzakelijke werkzaamheden. De Afdeling weegt hier verder mee dat de situering van het bouwvlak en de bouwaanduiding "specifieke bouwaanduiding - overbouw" het mogelijk maken dat nagenoeg tegen de plangrens aan kan worden gebouwd. Onder deze omstandigheden heeft de raad ten onrechte niet onderzocht in hoeverre, gelet op deze situering van het bouwvlak, de woning aan

de [locatie 2] en de schuren behorende bij de woningen aan de [locatie 3] en [locatie 4] nog voldoende bereikbaar zijn. De Afdeling merkt hierbij nog op dat, als de woning en de schuren door de planbegrenzing inderdaad niet langer voldoende bereikbaar zijn, de gevolgen hiervan voor de eigenaren van de woning en de schuren door de raad in de belangenafweging hadden moeten worden betrokken. Het bestreden plan is in zoverre in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:4 van de Awb vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Woon- en leefklimaat voor het overige

15. [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] voeren aan dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met de gevolgen van het plan voor hun woon- en leefklimaat. Het woonzorgcomplex wordt volgens hen te groot en massaal en op een te korte afstand van hun woningen mogelijk gemaakt. De afstand tussen het nieuwe bouwwerk en sommige woningen is slechts

7 m. [appellant sub 1] en anderen vrezen hierdoor voor geluidoverlast, onder meer door gebruik van de bij het gebouw voorziene gemeenschappelijke tuin met terras en van de installaties die op het gebouw kunnen worden gerealiseerd. Dat de toekomstige woningen uitzicht hebben op gebruiksruimten van hun woningen en in hun tuinen, levert volgens [appellant sub 1] en anderen een onaanvaardbare inbreuk op hun privacy op.

Ook vrezen [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] voor geluidoverlast van het carillon. [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] wijzen erop dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen van de verplaatsing van het carillon voor omwonenden en dat in het plan ook niet is geborgd dat het carillon niet in gebruik zal worden genomen.

15.1. De Afdeling stelt vast dat het nu bestreden plan de bouwmogelijkheden ten opzichte van het voorgaande plan vergroot. Het bouwvlak is vergroot, waardoor het gebouw een stuk langer mag worden dan wat op grond van het voorgaande plan mogelijk was. Ook de maximum toegestane bouwhoogte is verhoogd. Hierdoor kan op grond van dit plan een gebouw met drie verdiepingen worden gebouwd. Op grond van het voorgaande plan was het hoogstens mogelijk een gebouw met twee verdiepingen te bouwen. De motivering van de raad dat [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] de eventuele te ondervinden nadelige gevolgen van deze uitbreidingen van de bouwmogelijkheden moeten accepteren, omdat het voorziene gebouw in bestaand stedelijk gebied mogelijk wordt gemaakt, is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende. Dat het gaat om bestaand stedelijk gebied, met een daarbij behorende bebouwingsdichtheid, ontslaat de raad niet van zijn verplichting de gevolgen van een ruimtelijke ontwikkeling voor omwonenden in kaart te brengen en in zijn belangenafweging te betrekken. De raad heeft dit bij de voorbereiding en vaststelling van het plan niet gedaan.

Dit geldt ook voor de mogelijke gevolgen van de met het plan beoogde verplaatsing van het carillon naar een andere locatie binnen het plangebied. In het verweerschrift heeft de raad daarover gesteld dat het carillon op de huidige locatie niet in werking is en dat het ook na verplaatsing niet de bedoeling is dat het carillon zal spelen. Onderzoek naar de mogelijke gevolgen daarvan voor omwonenden is volgens de raad dan ook niet nodig. Op de zitting is door de raad echter gesteld dat ook na verplaatsing het carillon met een regelkast in het raadhuis wordt verbonden en dat het mogelijk is om op die manier het carillon automatisch te laten spelen. De regelkast beschikt daarvoor over verschillende melodietjes die ten gehore kunnen worden gebracht. [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] hebben toegelicht dat het geluidvolume van het carillon bij het spelen daarvan luid is. Uit de toelichting van de raad op de zitting blijkt dat het niet om een niet werkend carillon gaat maar dat het vanuit het woonzorgcomplex mechanisch kan worden geactiveerd, op onzekere dagen en tijdstippen en voor onduidelijke doeleinden. Het al dan niet mogelijke gebruik van het carillon is niet betrokken bij de vaststelling van het plan.

15.2. Het voorgaande betekent naar het oordeel van de Afdeling dat de raad onvoldoende heeft onderzocht welke gevolgen het plan in zoverre heeft voor het woon- en leefklimaat van [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en deze gevolgen onvoldoende in zijn belangenafweging heeft betrokken. Het bestreden plan is in zoverre in strijd met de artikelen 3:2 en 3:4 van de Awb vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Ongeschikte ondergrond

16. [appellant sub 1] en anderen voeren aan dat onvoldoende rekening is gehouden met de heiwerkzaamheden

die moeten worden verricht voor de bouw van de woonzorgvoorziening. Deze werkzaamheden zullen schade opleveren aan de soms eeuwenoude omliggende woningen.

Deze beroepsgrond gaat niet over het plan zelf maar over de uitvoering daarvan. Uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen. De Afdeling bespreekt deze beroepsgrond daarom niet inhoudelijk.

Conclusie beroepen tegen het bestemmingsplan

17. De beroepen tegen het plan zijn gegrond. Gelet op wat onder 7.5, 8.1, 10.2, 12.2, 14.1 en 15.2 is overwogen, moet dit besluit wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:4 van de Awb, artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en artikel 6:10, eerste lid, van de Omgevingsverordening worden vernietigd.

De omgevingsvergunning

18. De omgevingsvergunning is gecoördineerd met de vaststelling van het bestemmingsplan tot stand gekomen. Omdat het bestemmingsplan, zoals vastgesteld op 30 maart 2021, het toetsingskader heeft gevormd voor de omgevingsvergunning en dat bestemmingsplan naar aanleiding van de beroepen van [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] moet worden vernietigd, vloeit uit het systeem van de Wro, in samenhang gezien met artikel 2.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, voort dat ook het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning van 8 april 2021 moet worden vernietigd. De beroepen van [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen de omgevingsvergunning van 8 april 2021 zijn gegrond.

Conclusie beroepen tegen de omgevingsvergunning

19. De beroepen tegen de omgevingsvergunning zijn gegrond. Dit besluit moet worden vernietigd.

Slotoverwegingen

20. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel 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, www.ruimtelijkeplannen.nl.

21. De raad en het college moeten ten aanzien van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] de proceskosten vergoeden. De raad en het college hoeven ten aanzien van [appellant sub 1] en anderen geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het besluit van de raad van de gemeente Zwijndrecht van 30 maart 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Woonzorgvoorziening voormalig gemeentehuis Heerjansdam" en het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Zwijndrecht van 8 april 2021, waarbij aan Spring! Housing Plus B.V. een omgevingsvergunning is verleend, gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Zwijndrecht van 30 maart 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Woonzorgvoorziening voormalig gemeentehuis Heerjansdam";
- III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Zwijndrecht van 8 april 2021, waarbij aan Spring! Housing Plus B.V. een omgevingsvergunning is verleend;
- IV. draagt de raad van de gemeente Zwijndrecht op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;
- V. veroordeelt de raad van de gemeente Zwijndrecht en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zwijndrecht gezamenlijk tot vergoeding van de bij [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 20,78, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad en het college aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Zwijndrecht en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zwijndrecht gezamenlijk aan [appellant sub 1] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 181,00 vergoeden, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad en het college aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Zwijndrecht en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zwijndrecht gezamenlijk aan het door [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 181,00 vergoeden, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad en het college aan hun betalingsverplichting hebben voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, voorzitter, en mr. H.J.M. Baldinger en mr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, griffier.

w.g. Minderhoud
voorzitter

w.g. Plambeck
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 31 augustus 2022

159-952

BIJLAGE

A. Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2 luidt:

"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

Artikel 3:4 luidt:

"1 Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

2 De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen."

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 3.1.1 luidt:

"Het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan pleegt daarbij overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn. Artikel 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing."

Artikel 3.1.6, tweede lid, luidt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

Omgevingsverordening Zuid-Holland

Artikel 6.9, getiteld "Ruimtelijke kwaliteit" luidde ten tijde van het vaststellen van het plan als volgt:

"1. Een bestemmingsplan kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, onder de volgende voorwaarden ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit:

a. de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, voorziet geen wijziging op structuurniveau, past bij de aard en schaal van het gebied en voldoet aan de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart (inpassen);

b. als de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, maar wijziging op structuurniveau voorziet (aanpassen), wordt deze uitsluitend toegestaan mits de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft door:

1°. zorgvuldige inbedding van de ontwikkeling in de omgeving, rekening houdend met de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart; en

2°. het zo nodig treffen van aanvullende ruimtelijke maatregelen als bedoeld in het derde lid;

c. als de ruimtelijke ontwikkeling niet past bij de bestaande gebiedsidentiteit (transformeren), wordt deze uitsluitend toegestaan mits de ruimtelijke kwaliteit van de nieuwe ontwikkeling is gewaarborgd door:

1°. een integraal ontwerp, waarin behalve aan de ruimtelijke kwaliteit van het gehele gebied ook aandacht is besteed aan de fysieke en visuele overgang naar de omgeving en de fasering in ruimte en tijd, alsmede rekening is gehouden met de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart; en

2°. het zo nodig treffen van aanvullende ruimtelijke maatregelen als bedoeld in het derde lid.

2. Uitzonderingen vanwege beschermingscategorieën zijn:

a. een bestemmingsplan voor een gebied met beschermingscategorie 1, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op kaart 14 in bijlage II, kan niet voorzien in een ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld in het eerste lid, onder b en c, tenzij het gaat om de ontwikkeling van bovenlokale infrastructuur of van natuur of om een in het Programma ruimte uitgezonderde ruimtelijke ontwikkeling of een zwaarwegend algemeen belang en voorts wordt voldaan aan de onder b en c gestelde voorwaarden;

b. een bestemmingsplan voor een gebied met beschermingscategorie 2, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op kaart 14 in bijlage II, kan niet voorzien in een ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld in het eerste lid, onder c, tenzij het gaat om de ontwikkeling van bovenlokale infrastructuur of van natuur of om een in het Programma ruimte uitgezonderde ruimtelijke ontwikkeling of een zwaarwegend algemeen belang en voorts wordt voldaan aan de onder c gestelde voorwaarden.

3. Aanvullende ruimtelijke maatregelen zijn:

a. de aanvullende ruimtelijke maatregelen kunnen bestaan uit (een combinatie van):

1° duurzame sanering van leegstaande bebouwing, kassen en/of boom- en sierteelt;

2° wegnemen van verharding;

3° toevoegen of herstellen van kenmerkende landschapselementen;

4° andere maatregelen waardoor de ruimtelijke kwaliteit verbetert.

b. de onder a genoemde maatregelen worden in beginsel getroffen binnen hetzelfde plangebied als de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling, tenzij kan worden gemotiveerd dat dat niet mogelijk is. In dat geval kunnen ook ruimtelijke maatregelen elders in de motivering inzake ruimtelijke kwaliteit worden betrokken;

c. in afwijking van onder b kan het bevoegd gezag in plaats van het treffen van ruimtelijke maatregelen een (gedeeltelijke) financiële compensatie verlangen door middel van een storting in een kwaliteitsfonds, dat is ingesteld op basis van de door provinciale staten vastgestelde regeling voor kwaliteitsfondsen, mits de daadwerkelijke uitvoering van de compenserende ruimtelijke kwaliteitsmaatregelen afdoende is verzekerd.

4. Een bestemmingsplan dat een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt als bedoeld in het eerste lid bevat een beeldkwaliteitsparagraaf, waarin het effect van deze ontwikkeling op de bestaande kenmerken en waarden wordt beschreven en waaruit blijkt dat de ruimtelijke kwaliteit ten minste gelijk blijft, voor zover het gaat om een ruimtelijke ontwikkeling:

a. waarbij de richtpunten van de kwaliteitskaart in het geding zijn; of

b. die is gelegen op gronden binnen een beschermingscategorie als bedoeld in het tweede lid, onder a en b.

5. Voor zover in deze afdeling specifieke regels zijn opgenomen ten behoeve van bepaalde typen ruimtelijke ontwikkelingen gaan die specifieke regels voor, tenzij dit artikel zich daartegen niet verzet.

6. Voor zover een ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld in het eerste lid een significante aantasting tot gevolg heeft van de wezenlijke kenmerken en waarden van belangrijke weidevogelgebieden, recreatiegebieden rond de stad, of karakteristieke landschapselementen, is het provinciale compensatiebeleid van toepassing zoals vastgelegd in de beleidsregel Compensatie Natuur, Recreatie en Landschap Zuid-Holland (2013). De toelichting bij het bestemmingsplan bevat een verantwoording over de wijze van compensatie.

7. Een bestemmingsplan voor gronden buiten het bestaand stads- en dorpsgebied laat bij een niet-agrarisch bedrijf of een agrarisch aanverwant bedrijf buiten bestaand stads- en dorpsgebied ten hoogste één bedrijfswoning toe, voor zover dat noodzakelijk en doelmatig is voor de bedrijfsvoering."

Artikel 6.10, getiteld "Stedelijke ontwikkelingen", luidde:

"1. Een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende eisen:

a. de toelichting van het bestemmingsplan gaat in op de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking overeenkomstig artikel 3.1.6, tweede, derde en vierde lid van het Besluit ruimtelijke ordening;

b. indien in de behoefte aan de stedelijke ontwikkeling niet binnen bestaand stads- en dorpsgebied kan worden voorzien en voor zover daarvoor een locatie groter dan 3 hectare nodig is, wordt gebruik gemaakt van locaties die zijn opgenomen in het Programma ruimte.

2. Gedeputeerde staten kunnen bij de aanvaarding van een regionale visie aangeven in hoeverre de ladder voor duurzame verstedelijking op regionaal niveau geheel of gedeeltelijk is doorlopen. In de toelichting van het bestemmingsplan kan in dat geval worden verwezen naar de regionale visie bij de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling, als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening.

3. Gedeputeerde staten kunnen een regionale visie voor wonen of bedrijventerreinen vaststellen. Een bestemmingsplan bevat geen bestemmingen die in strijd zijn met de door gedeputeerde staten vastgestelde regionale visie."

B. Regels bestemmingsplan "Woonzorgvoorziening voormalig gemeentehuis Heerjansdam"

Artikel 1:79, getiteld "Woonzorgvoorziening", luidt:

"een complex met (on)zelfstandige woonzorgeenheden met bijbehorende voorzieningen, waarbij aan de bewoners die vanwege hun leeftijd, lichamelijke of geestelijke beperkingen aangewezen zijn op verblijf, zorg en ondersteuning."

Artikel 3.1 luidt:

"De voor 'Centrum - 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. woonzorgvoorziening;

b. wonen;

c. de bescherming en de veiligstelling van een gemeentelijk monument, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - gemeentelijk monument';

al dan niet in combinatie met elkaar, met bij deze bestemming behorende voorzieningen, zoals groen, water, verhardingen, waterhuishoudelijke voorzieningen, nutsvoorzieningen, parkeer- en verkeersvoorzieningen, laad- en losvoorzieningen, tuinen en erven."

Artikel 3.2.1 luidt:

"Hoofdgebouwen voldoen aan de volgende kenmerken:

a. gebouwen worden binnen het bouwvlak gebouwd;

- b. de bouwhoogte van hoofdgebouwen bedraagt ten hoogste de ter plaatse van de aanduiding 'maximum bouwhoogte (m)' opgenomen hoogte;
- c. in afwijking van het bepaalde onder a, mag het bouwvlak ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - overbouwing' worden overschreden door een overbouwing;
- d. het bouwvlak mag volledig worden bebouwd."

Artikel 3.4.1 luidt:

"Met betrekking tot het gebruik gelden de volgende regels:

- a. opslag van meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk is niet toegestaan;
- b. verkooppunten voor motorbrandstoffen zijn niet toegestaan;
- c. detailhandel, detailhandel in volumineuze goederen en grootschalige detailhandel zijn niet toegestaan."

Artikel 3.5.1 luidt:

"a. Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in artikel 3.1 voor het toestaan van het volgende gebruik:

- 1. detailhandel;
- 2. kantoren;
- 3. bedrijven in de categorieën 1 tot en met 2 van de bij deze regels behorende Staat van Bedrijfsactiviteiten, uitsluitend op de begane grond;
- 4. horeca in de categorie A en B;
- 5. maatschappelijke voorzieningen;
- b. Een omgevingsvergunning voor het gebruik zoals bedoeld onder a wordt uitsluitend verleend wanneer wordt aangetoond dat is voldaan aan de volgende voorwaarden:
 - 1. er vindt geen onevenredige aantasting plaats van de verkeerssituatie en de verkeersveiligheid;
 - 2. aannemelijk is dat in de (extra) behoefte aan parkeerplaatsen en laad- en losgelegenheid kan worden voorzien conform het geldende gemeentelijke Parkeerbeleidsplan;
 - 3. er vindt geen onevenredige aantasting plaats van de bouw- en gebruiksmogelijkheden van nabijgelegen gronden ten gevolge van de uitoefening van de functie en de verkeersaantrekkende werking die daarvan uitgaat;
 - 4. voldaan wordt aan de uitvoerbaarheid op de volgende onderdelen:
 - luchtkwaliteit;
 - geluid;
 - bodemkwaliteit;
 - watertoets;
 - archeologie;
 - externe veiligheid;
 - quickscan flora en fauna, toetsing Wet natuurbescherming;
 - economische uitvoerbaarheid en kostenverhaal."

Artikel 3.5.2 luidt:

"Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in artikel 3.5.1 voor het toestaan van een bedrijf uit ten hoogste één categorie hoger dan toegestaan, voor zover het betrokken bedrijf naar aard en invloed op de omgeving (gelet op de specifieke werkwijze of bijzondere verschijningsvorm) geacht kan worden te behoren tot de ter plaatse toegestane maximale categorie, met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- a. er vindt geen onevenredige aantasting plaats van de verkeerssituatie en de verkeersveiligheid en aannemelijk is dat in de (extra) behoefte aan parkeerplaatsen en laad- en losgelegenheid kan worden voorzien conform het geldende gemeentelijke Parkeerbeleidsplan;
- b. er vindt geen onevenredige aantasting plaats van de bouw- en gebruiksmogelijkheden van nabijgelegen gronden ten gevolge van de uitoefening van het bedrijf en de verkeersaantrekkende werking die daarvan uitgaat;
- c. de betreffende bedrijfsactiviteiten, gezien de gevolgen daarvan voor de omgeving, kunnen redelijkerwijs worden gelijkgesteld met bedrijfsactiviteiten die overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.1 op het betreffende bouwvlak rechtstreeks zijn toegestaan."

Artikel 4.1 luidt:

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

- a. tuinen behorend bij de op de aangrenzende gronden gelegen hoofdgebouwen;
- b. paden;
- c. de bescherming en de veiligstelling van een gemeentelijk monument, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - gemeentelijk monument'."

Artikel 5.1 luidt:

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

- a. verkeerswegen, alsmede opstelstroken en busstroken, straten, wandel- en fietspaden met een functie voornamelijk gericht op de afwikkeling van het doorgaande verkeer;
- b. parkeer-, groen- en speelvoorzieningen met bijbehorende hekwerken;
- c. water, voorzieningen voor de waterhuishouding en bergbezinkbassins;
- d. nuts- en openbare voorzieningen;
- e. straatmeubilair;
- f. kunstobjecten."

C. Regels bestemmingsplan "Heerjansdam - Gors"

Artikel 1.44, getiteld "Maatschappelijke voorzieningen" luidt:

"culturele, educatieve, medische, sociale en levensbeschouwelijke voorzieningen, voorzieningen ten behoeve van openbare dienstverlening, alsook ondergeschikte detailhandel en horeca ten dienste van deze voorzieningen;

[bijvoorbeeld een asielzoekerscentrum, begraafplaats, bibliotheek, crematorium, dierenasiel, drugsopvang, gezondheidszorg, jeugd-/kinder-/naschoolseopvang, justitiële inrichting, kazerne, militair oefenterrein, militaire zaken, onderwijs, openbare dienstverlening, religie, uitvaartcentrum, verenigingsleven, zorgboerderij, zorg en welzijnsinstellingen]"

Artikel 6.1 luidt:

"De voor "Centrum" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wonen;
- b. detailhandel;
- c. dienstverlening;
- d. kantoren;
- e. bedrijven in de categorieën 1 tot en met 2 van de bij deze regels behorende 'Staat van Bedrijfsactiviteiten' (bijlage);
- f. maatschappelijke voorzieningen;

g. de bescherming en de veiligstelling van een gemeentelijk monument, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - gemeentelijk monument';

h. ter plaatse van de aanduiding 'horeca van categorie 2' en 'horeca van categorie 4' tevens een horecaonderneming in de horecacategorie zoals aangeduid;

al dan niet in combinatie met elkaar, met bijbehorende gebouwen, bouwwerken, geen gebouwen zijnde, wegen en paden, parkeervoorzieningen, groenvoorzieningen, water en voorzieningen voor de waterhuishouding, tuinen en erven."

Artikel 6.2.1 luidt:

a. de hoofdgebouwen dienen te worden gebouwd binnen het bouwvlak;

b. de goot- en bouwhoogte mogen niet meer bedragen dan de ter plaatse van de aanduiding 'maximale goot- en bouwhoogte' aangegeven goothoogte respectievelijk bouwhoogte

c. het bebouwingspercentage van het bouwvlak bedraagt maximaal het ter plaatse van de aanduiding 'maximum bebouwingspercentage' aangegeven bebouwingspercentage.