

## NOTITIE

Aan : Gemeente Wassenaar, t.a.v. Erik Tjaberings en Kerst Troost  
Van : Daan Korsse  
Datum : 12 januari 2021  
Referentie : 20206809/DKO  
Betreft : Gemeente Wassenaar / Zorgcampus Fase 2

---

### I. Inleiding en samenvatting

1. De Wassenaarsche Bouwstichting (hierna: '**WBS**') is voornemens om cluster 2 van de zogenaamde zorgcampus Poortlaan-Kerkstraat in ontwikkeling te brengen. Dit cluster bestaat uit 93 appartementen binnen de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden' uit het bestemmingsplan 'Prinsenwijk 2007' (hierna: het '**bestemmingsplan**'), dat op grond van de beheersverordening 'Prinsenwijk' nog altijd van toepassing is. WBS heeft hiervoor op 17 september 2020 een vergunningaanvraag ingediend.
2. Het bouwplan van WBS heeft geleid tot bezwaren van Buurtvereniging Burgwey. De buurtvereniging neemt onder meer het standpunt in dat het bouwplan niet voldoet aan de bestemmingsplanregels, omdat het (deels) om reguliere appartementen gaat waarvan het gebruik niet is gebonden aan de zorgfunctie. Om die reden zou niet worden voldaan aan de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden' en zou de gemeenteraad om een verklaring van geen bedenkingen moeten worden gevraagd. WBS neemt echter het standpunt in dat het bouwplan wel degelijk aan de planregels voldoet.
3. U heeft mij gevraagd u over deze kwestie te adviseren, waarbij u specifiek aandacht vraagt voor de volgende aspecten.
  - a. U vraagt zich af of in een bestemmingsplan waarin duidelijk de bestemming 'Wonen' is beschreven de doeleindenomschrijving 'zelfstandige wooneenheden' onder de hoofdbestemming 'Maatschappelijke doeleinden' in de plaats kan treden van de hoofdbestemming 'Wonen' voor het realiseren van 93 appartementen waarin niet noodzakelijkerwijs gebruik wordt gemaakt van de aangrenzende zorgvoorziening en zonder waarborg dat deze woningen op de lange termijn exclusief beschikbaar zijn voor een doelgroep ouderen waarvan wellicht nog aangenomen kan worden dat zij gebruik maken van de aangrenzende zorgvoorziening. Deze twijfel wordt mede ingegeven door de nadrukkelijk opgenomen wijzigingsbevoegdheid naar 'Woondoeleinden' in artikel 12 van de planregels, dat betrekking heeft op de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden'.

- b. U vraagt of binnenplannen kan worden afgeweken van de geldende beheersverordening, omdat dit instrument tot doel heeft om een bestaande situatie vast te leggen en niet om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken.
  - c. In de planregels is onder de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden' een parkeernorm opgenomen van 0,5 parkeerplaats per nieuwe wooneenheid. WBS gaat echter uit van de reguliere (hogere) parkeernorm voor woondoeleinden. U vraagt zich af of dit gerechtvaardigd kan worden als wordt gesteld dat de appartementen kunnen worden aangemerkt als 'zelfstandige wooneenheid' als bedoeld in de planregels, ondanks dat dit ruimtelijk gezien uiteraard meer wenselijk is.
  - d. U verzoekt toe te lichten welke elementen onderdeel zouden moeten zijn van de ruimtelijke motivering als er geen strijd is met de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden', en wat in dit opzicht van de aanvrager van de vergunning mag worden verwacht.
4. Mij advies treft u onderstaand aan. Samengevat concludeer ik als volgt:
- a. Op basis van een letterlijke uitleg van de doeleindenomschrijving van de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden' is aannemelijk dat deze bestemming toestaat om appartementen te realiseren die los staan van de zorgfunctie (onder II).
  - b. Het verdient aanbeveling om de beschikking op de aanvraag zekerheidshalve voor te bereiden met toepassing van de reguliere procedures (onder II).
  - c. De omstandigheid dat ter plaatse een beheersverordening van kracht is, staat er niet aan in de weg dat toepassing wordt gegeven aan binnenplanse mogelijkheden om van die verordening af te wijken (onder III)
  - d. Het is goed verdedigbaar om bij de realisatie van de appartementen een strengere norm te hanteren dan in de planregels is voorgeschreven voor de zelfstandige wooneenheden (onder IV).
  - e. De ruimtelijke motivering die door WBS moet worden aangeleverd beperkt zich tot de afwijkingen van het bestemmingsplan die WBS heeft aangevraagd (onder V).
- II. Geen strijd met het bestemmingsplan**
5. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat de letterlijke uitleg van de bestemmingsplanregels bepalend is voor de vraag welk gebruik wordt toegelaten. Aan de bedoelingen van de planwetgever komt geen betekenis toe als de tekst van het bestemmingsplan duidelijk is en die tekst geen andere interpretatie toestaat. Die bedoelingen spelen alleen een rol als de bestemming en de bijbehorende planregels onduidelijk zijn.

Vgl. bijv. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1775.

6. Uiteindelijk heeft de bestuursrechter het laatste woord over de vraag of de tekst van het bestemmingsplan voldoende duidelijk is en of die tekst geen andere interpretatie toestaat. Weliswaar zijn enkele richtlijnen te geven op grond waarvan op het rechterlijke oordeel kan worden geanticipeerd, maar op voorhand kan niet met volledige zekerheid worden vastgesteld op welke manier de bepaling dat zelfstandige wooneenheden zijn toegestaan in het voorliggende geval moet worden toegepast. In dit stadium van de besluitvorming is daarom van belang hoe de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag op deze rechtsonzekerheid moet worden afgestemd.
7. Naar mijn mening is het raadzaam dat het college ervan uitgaat dat het bouwplan aan de regels van het bestemmingsplan voldoet, zodat de beschikking op de aanvraag met de reguliere procedure wordt voorbereid. Ik licht dat toe.
8. Vooropgesteld moet worden dat de benaming 'Maatschappelijke doeleinden' niet relevant is voor de uitleg van de bestemmingsplanregels. Voor de reikwijdte van de bestemming is niet de benaming, maar (uitsluitend) de doeleindenomschrijving bepalend, die in dit geval is opgenomen in art. 12 lid 1 van de regels van het bestemmingsplan. Bovendien is het in algemene zin weliswaar niet gebruikelijk, maar wel mogelijk om binnen een maatschappelijke bestemming ook reguliere woningen toe te staan.

Vgl. ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2199, r.o. 4, waaruit volgt dat onder de voorheen geldende bestemming 'Maatschappelijke doeleinden' die specifiek was gericht op ouderenhuisvesting, ook zelfstandige wooneenheden waren toegestaan die niet zijn gekoppeld aan zorg.
9. In de doeleindenomschrijving uit art. 12 lid 1 van de planregels is bepaald dat de gronden waaraan de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden' is toegekend, gebruikt mogen worden voor 'zelfstandige wooneenheden'. Uit de definitiebepalingen van het bestemmingsplan volgt niet wat onder 'zelfstandige wooneenheden' moet worden verstaan. Dat betekent echter niet automatisch dat deze term onduidelijk is. Die duidelijkheid kan namelijk ook worden gevonden in de betekenis die in het normaal spraakgebruik aan de term gegeven wordt.
10. Het is naar mijn mening goed verdedigbaar dat op grond van een letterlijke uitleg van de term 'zelfstandige wooneenheden' op basis van het normaal spraakgebruik moet worden aangenomen dat binnen de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden' reguliere appartementen kunnen worden gebouwd. Appartementen zijn immers zelfstandige eenheden binnen een groter gebouw die voor woondoeleinden worden gebruikt. Hierbij is van belang dat in de planregels geen verband wordt gelegd tussen de 'zelfstandige wooneenheden' en de maatschappelijke doeleinden als bedoeld in art. 12 lid 1, aanhef en onder a, van de planregels. Evenmin blijkt uit die planregels dat het zou moeten gaan om zorgwoningen, zoals in de brief van Buurtvereniging Burgwey van 17 november 2020 wordt gesuggereerd.

11. Als deze letterlijke lezing van art. 12 lid 1 van de planregels wordt gevolgd, dan wordt niet toegekomen aan de bedoelingen van de planwetgever. Daargelaten dat over de interpretatie van het begrip ‘zelfstandige wooneenheden’ niets wordt opgemerkt in de toelichting bij het bestemmingsplan, is de eventuele intentie dat het gebruik van de zelfstandige wooneenheden gerelateerd moet zijn aan de zorgfunctie niet relevant als die beoogde relatie niet uitdrukkelijk is geland in de regels van het bestemmingsplan. Evenmin wordt in dat geval toegekomen aan een uitleg van de gebruiksmogelijkheden aan de hand van de bestemmingsplansystematiek. Dat in art. 12 lid 4 van de planregels een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen waarmee de bestemming ‘Maatschappelijke doeleinden’ kan worden veranderd in ‘Woondoeleinden’ is dan dus niet van belang.
  12. Gelet op het voorgaande verdient het naar mijn mening aanbeveling om ervan uit te gaan dat het aangevraagde bouwplan binnen het bestemmingsplan past. De gemeenteraad hoeft dan niet om een verklaring van geen bedenkingen te worden gevraagd en de vergunning kan met de reguliere procedure worden voorbereid.
  13. Dit geldt temeer, omdat het college met een van rechtswege verleende vergunning kan worden geconfronteerd als wordt aangenomen dat de bestemming ‘Maatschappelijke doeleinden’ de bouw van reguliere appartementen niet toestaat. In dat geval moet de raad namelijk om een verklaring van geen bedenkingen moet wordt gevraagd en moet op grond van art. 3.10 lid 1 onder a en onder e Wabo de uitgebreide procedure worden toegepast. Als de bestuursrechter achteraf oordeelt dat dit ten onrechte is gebeurd, dan moet worden geconcludeerd dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing was, dat de beslistermijn van deze procedure niet is gehaald en dat de gevraagde omgevingsvergunning van rechtswege gegeven is (art. 3.9 lid 3 Wabo).
  14. Ervan uitgaande dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is en in aanmerking genomen dat de beslistermijn 5 dagen opgeschort is geweest omdat om een aanvulling van de aanvraag is verzocht, is de oorspronkelijke beslistermijn op 17 november verstreken. Ik ga er daarom vanuit dat de beslistermijn op grond van art. 3.9 lid 2 Wabo met zes weken is verlengd om een vergunningverlening van rechtswege te voorkomen. Dit betekent dat nog voor het einde van het jaar een beschikking op de aanvraag moet worden genomen.
- III. Relatie binnenplanse afwijkingsbevoegdheid en beheersverordening**
15. De omstandigheid dat thans de beheersverordening ‘Prinsenwijk’ van kracht is, staat er naar mijn mening niet aan in de weg dat ten behoeve van de zorgcampus gebruik wordt gemaakt van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid die is opgenomen in de regels van het bestemmingsplan.
  16. Dat in art. 3.38 lid 1 Wro is bepaald dat het instrument ‘beheersverordening’ is bedoeld voor gebieden waar “geen ruimtelijke ontwikkeling” wordt voorzien en dat het beheer

van dat gebied “overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld”, betekent volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak niet dat binnen een dergelijk gebied geen enkele ontwikkeling mag plaatsvinden. Wel geldt volgens de Afdeling dat een beheersverordening niet in nieuwe ruimtelijke ontwikkeling mag voorzien die niet reeds op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan waren toegestaan.

Zie bijv. ABRvS 18 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4651, r.o. 4.4.

17. Dit impliceert dat in een beheersverordening ook binnenplanse flexibiliteitsbepalingen mogen worden overgenomen die in het voorafgaande bestemmingsplan waren neergelegd.

Vgl. ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:477, r.o. 11.2: “Voor zover [appellant sub 3] betoogt dat de bevoegdheid van het college om bij omgevingsvergunning af te wijken van de regels in de beheersverordening is toegenomen, wordt overwogen dat van deze bevoegdheid alleen gebruik kan worden gemaakt ten aanzien van de wijziging in de situering van een hoofdgebouw, onder de in artikel 4.3.1 van de beheersverordening opgenomen voorwaarden en indien geen onevenredige aantasting van de in artikel 4.3.2 van de beheersverordening opgenomen waarden plaatsvindt. Voor het oordeel dat de beheersverordening in strijd is met artikel 3.38, eerste lid, van de Wro bestaat geen grond.”

18. Op grond van de beheersverordening ‘Prinsenwijk’ blijven de regels van het bestemmingsplan ‘Prinsenwijk 2007’ van toepassing, met uitzondering van de wijzigingsbevoegdheid uit art. 10, art. 11 en art. 12. Dat geldt dus ook voor de binnenplanse afwijkingmogelijkheden uit dat bestemmingsplan (zie ook uitdrukkelijk art. 3.5 van de beheersverordening). In zoverre was het dus de bedoeling van de planwetgever om ten opzichte van de bestaande, feitelijke situatie nieuwe ontwikkelingen toe te staan.

#### IV. Parkeernorm

19. Naar mijn mening kan goed worden gerechtvaardigd dat voor de appartementen een strengere parkeernorm wordt gehanteerd dan in het bestemmingsplan voor de zelfstandige wooneenheden is voorgeschreven. Daarbij kan erop worden gewezen dat de parkeernorm in de planregels kennelijk is toegesneden op zorgwoningen en dus niet is toegesneden op de ruimere mogelijkheden die in de doeleindenomschrijving geboden worden. Er kan ook belang worden gehecht aan de leeftijd van het plan. Op basis van voortschrijdend inzicht kan het standpunt worden ingenomen dat er meer parkeerplaatsen moeten worden aangelegd om een goede ruimtelijke ordening te bereiken. Relevant is ook dat hiermee wordt tegemoetgekomen aan de zorg van de

bewonersvereniging. Die vreest juist dat er te weinig parkeerplaatsen worden aangelegd.

## V. Ruimtelijke onderbouwing

20. In haar brief van 9 november 2020 neemt WBS het standpunt in dat zij niet verplicht is om een goede ruimtelijke onderbouwing aan te leveren. Ervan uitgaande dat de vergunning kan worden verleend met toepassing van art. 2.12 lid 1 onder a onder 1 Wabo, is dit standpunt strikt genomen juist. De verplichting om een goede ruimtelijke onderbouwing te geven geldt alleen als toepassing wordt gegeven aan art. 2.12 lid 1 onder a onder 3 Wabo.
21. Het college heeft op grond van art. 4:2 lid 2 Awb echter wel de bevoegdheid om WBS te verzoeken om de gegevens en bescheiden te verschaffen die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn. Dat kunnen ook gegevens en bescheiden zijn op grond waarvan kan worden vastgesteld dat aan een goede ruimtelijke ordening wordt voldaan. Ook een omgevingsvergunning die wordt verleend met toepassing van art. 2.12 lid 1 onder a onder 1 Wabo moet immers aan een goede ruimtelijke ordening voldoen. In zoverre kan het standpunt van WBS worden genuanceerd.
22. De bevoegdheid uit art. 4:2 lid 2 Awb beperkt zich tot de afwijkingen van het bestemmingsplan die door WBS worden aangevraagd. Als wordt aangenomen dat het gebruik van de appartementen in overeenstemming is met de planregels, dan beperkt de toetsing aan een goede ruimtelijke ordening zich - afgaande op de onderbouwing die WBS heeft aangeleverd - tot de afwijking van de bouwhoogte, de hellingshoek van het dakvlak en de toelaatbaarheid van de afwijking van de bouwgrenzen. De ruimtelijke motivering die van WBS mag worden verlangd, beperkt zich dan tot de aanvaardbaarheid van deze aspecten.

\*\*\*