

## ADVIES

Aan : Gemeente Haaksbergen  
Van : Damsté advocaten - notarissen  
Datum : 5 februari 2021  
Referentie : JS/2021/1391636  
Betreft : Advies over Brem 5 in Haaksbergen

---

### 1. INLEIDING

1. De eigenaren van het perceel Brem 5 in Haaksbergen hebben het voornemen om op dit perceel zorgappartementen te realiseren. De gemeente heeft ons gevraagd om te beoordelen of dit op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan is toegestaan.
2. Meer specifiek wil de gemeente in de eerste plaats weten of de beoogde zorgappartementen passen binnen een maatschappelijke bestemming of dat hiervoor een woonbestemming zou moeten gelden. Indien de uitkomst is dat zorgappartementen zijn toegestaan binnen een maatschappelijke bestemming dan wil de gemeente vervolgens weten of de zorgappartementen passen binnen de bestemming 'Maatschappelijk', zoals deze op basis van het vigerende bestemmingsplan geldt voor de gronden waarop de zorgappartementen zijn voorzien.
3. Deze vragen zullen in dit advies worden beantwoord. Voorafgaand aan dit advies hebben wij op 22 januari 2021 een (voorlopig) advies uitgebracht, waarin wij hebben geschreven dat er voor de beoordeling nadere gegevens van de initiatiefnemer nodig zijn. Deze gegevens hebben wij bij e-mail van 1 februari 2021 van de gemeente ontvangen en in dit advies verwerkt.

### 2. DE VOorgenomen ONTWIKKELING

4. Voor de beantwoording van de vragen zijn de precieze feiten omtrent de voorgenomen ontwikkeling van essentieel belang. Wij gaan in dit advies uit van onderstaande feiten.
5. In het door BJZ.nu opgestelde concept van de ruimtelijke motivering voor de ontwikkeling (december 2020) wordt de voorgenomen ontwikkeling als volgt omschreven (p. 3).

*'Op het perceel Brem 5 te Haaksbergen (hierna projectgebied) is initiatiefnemer voornemens een nieuwbouw pand te bouwen ten behoeve van de opvang van jongeren en jong volwassenen met psychiatrische problemen in een beschermde woonomgeving. Voor deze doelgroep is een dringende behoefte aan opvang. De beschermde woonomgeving bestaat uit 24 uur per dag 7 dagen per de week (24/7) zorgverlening in een volledig begeleide en beschermde woonomgeving.'*

6. In paragraaf 1.3.3 (p. 5) van het concept van de ruimtelijke motivering staat het volgende.

*'In voorliggend geval is sprake van een woonzorgvoorziening voor jongeren en jongvolwassenen met een psychiatrische problemen. Het betreft zowel 24/7 zorg als begeleid wonen.'*

7. Daarnaast hebben wij van de gemeente bij e-mail van 19 januari 2021 de volgende informatie van de initiatiefnemer ontvangen.

*'De Weerde beoogt zorg met wonen te bieden op de locatie aan de Brem in Haaksbergen. Er wordt zorg geboden inclusief een 24-uurs aanwezigheid van een zorgprofessional. Naast een bezetting van in totaal ongeveer 8-9 fte professionals is er op deze locatie een slaapwacht aanwezig. Overdag zijn er te allen tijde minimaal twee zorgprofessionals in dienst. Ook in de avonden, ook in de nacht. Er is geen sprake van zorg op afroep.*

*Alle bewoners hebben een zorgindicatie. Dat kan heel verschillend zijn; een Wlz GGz wonen zijn of een Wlz VG indicatie via zorgkantoor Menzis, een WMO Maatwerkvoorziening ( intensieve ambulante zorg) van de gemeente Haaksbergen, een WMO Beschermd wonen all-inclusive centrumgemeente Enschede, WMO Beschermd wonen modulaire opbouw centrumgemeente Enschede behoren ook tot de mogelijkheden. De verschillende financieringsvormen maakt de locatie in Haaksbergen tot een hybride organisatie. Het gemeenschappelijk kenmerk is de zorgvraag. Iedere cliënt heeft een zorgvraag en een indicatie die het zorgaanbod legitimeert.*

*Naast zelfstandige appartementen, met ieder een eigen voordeur, beschikt de locatie over centrale voorzieningen: een gemeenschappelijke keuken, een slaapdienstkamer, kantoorruimte. Het kan voorkomen dat de cliënt zelfstandig zijn huur gaat betalen maar het kan ook zijn dat er cliënten zijn die een financieringsvorm hebben waar de huisvestingscomponent onderdeel van uitmaakt. In alle gevallen ligt de focus op zorg en is de wooncomponent voorwaardelijk voor het bieden van deze zorg.'*

8. Zoals in de inleiding van dit advies reeds is vermeld, hebben wij bij e-mail van 1 februari 2021 nadere informatie van de gemeente over de invulling van de zorgappartementen ontvangen. Deze nieuwe gegevens zijn in de beoordeling betrokken.

### **3. PLANOLOGISCH KADER**

9. Ter plaatse geldt het bestemmingsplan 'Haaksbergen Dorp, Eibergsestraat West, Eibergsestraat Oost, Buurserstraat, De Pas en Hassinkbrink' (hierna: het bestemmingsplan). Het perceel Brem 5 heeft ingevolge dit plan de bestemming 'Maatschappelijk' (art. 11 van de planregels) en de dubbelbestemming 'Waarde – Hoge archeologische verwachting' (art. 26 van de planregels).

10. De voor 'Maatschappelijk' aangewezen gronden zijn ingevolge art. 11.1 van de planregels bestemd voor:

- a. maatschappelijke voorzieningen;
- b. een begraafplaats, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'begraafplaats';
- c. een brandweergarage, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - brandweergarage';
- d. een kerk, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'religie';
- e. een bedrijfswoning, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'bedrijfswoning';

met de daarbij behorende:

- f. hondenuitlaatplaatsen en parkeervoorzieningen;
- g. gebouwen;
- h. bouwwerken, geen gebouwen zijnde;
- i. erven;
- j. water en waterhuishoudkundige voorzieningen.

11. De dubbelbestemming 'Waarde – Hoge archeologische verwachting' bevat een vergunningplicht voor het uitvoeren van werken geen bouwwerken zijnde of werkzaamheden zoals deze worden vermeld in art. 26.2 van de planregels. Dit laten wij in dit advies verder buiten beschouwing.

#### 4. MAATSCHAPPELIJK OF WONEN

##### Inleiding

12. Op basis van het geldende bestemmingplan geldt voor de gronden waarop de zorgappartementen zijn voorzien de bestemming 'Maatschappelijk'. Zorgappartementen zoals hier aan de orde hebben zowel een zorg- als wooncomponent. Dit roept de vraag op of hiervoor een bestemming 'Maatschappelijk' of een bestemming 'Wonen' is vereist. Deze vraag is in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) veelvuldig aan de orde. In globale zin kan hierover worden opgemerkt dat, als sprake is van nagenoeg zelfstandig wonen, een woonbestemming geëigend is. Indien de nadruk ligt op het bieden van zorg, zal in het algemeen sprake moeten zijn van een maatschappelijke bestemming.<sup>1</sup> Veel hangt hierbij af van de precieze feiten en omstandigheden van het geval en uiteraard is ook de doeleindenomschrijving in het bestemmingsplan van belang.

13. Hierna zullen wij aan de hand van de jurisprudentie van de Afdeling ingaan op de vraag of voor de beoogde zorgappartementen een maatschappelijke bestemming dan wel een woonbestemming meer voor de hand ligt. Indien de uitkomst is dat de beoogde zorgappartementen vallen onder een woonbestemming omdat sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning, dan is duidelijk dat sprake is van strijd met de voor de gronden

---

<sup>1</sup> Soms volgt de Afdeling evenwel een afwijkende redenering. Zie in dit verband ABRvS 19 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:135). De Afdeling was in die uitspraak van oordeel dat op gronden met de bestemming 'Maatschappelijk' niet mocht worden gewoond ten behoeve van maatschappelijke voorzieningen (zonder dus aan de vraag naar de mate van zorg toe te komen).

geldende bestemming 'Maatschappelijk'. Hierop wordt immers geen wonen toegestaan. Indien de uitkomst is dat aannemelijk is dat de zorgappartementen vallen onder een maatschappelijke bestemming, moet de vraag worden beantwoord of de beoogde zorgappartementen zijn aan te merken als 'maatschappelijke voorzieningen' als bedoeld in art. 11.1 van de planregels. Hierover gaat paragraaf 5.

## Jurisprudentie

14. Om van een maatschappelijke bestemming te kunnen spreken is gelet op de jurisprudentie van belang dat de nadruk van het verblijf ligt op zorg. Er moet sprake zijn van een overwegend zorgkarakter. Om te beoordelen of hiervan sprake is moet het geheel van feiten en omstandigheden in onderlinge samenhang worden gezien. Factoren die hierbij zoal een rol kunnen spelen zijn de aanwezigheid van professionele begeleiding 24 uur per dag<sup>2</sup>, eventueel noodzakelijke behandeling vindt in het pand plaats<sup>3</sup>, de aanwezigheid van een verplicht begeleidings- of behandeltraject<sup>4</sup>, het doel van de behandeling is het bewerkstelligen van een gedragsverandering van de bewoners op de lange termijn, zodat zij uiteindelijk in staat zullen zijn zelfstandig te wonen (hierdoor is er geen duidelijk onderscheid tussen het wonen en de geboden zorg)<sup>5</sup>.
15. Factoren die kunnen duiden op nagenoeg zelfstandige bewoning zijn: de bewoners hebben geen permanente begeleiding nodig<sup>6</sup>, de begeleiding overnacht niet in het pand<sup>7</sup>, dagbesteding vindt buitenshuis plaats<sup>8</sup>, geen verplicht begeleidings- en behandeltraject (gericht op beter functioneren van de bewoners tijdens en na afloop verblijf)<sup>9</sup>, verblijf op vrijwillige basis voor onbepaalde tijd<sup>10</sup>, bewoners functioneren zoveel mogelijk zelfstandig<sup>11</sup>, behandeling (bijvoorbeeld vanwege psychische of somatische problemen) vindt elders plaats<sup>12</sup>.
16. Van belang is dat alle feiten en omstandigheden in onderlinge samenhang moeten worden gezien.<sup>13</sup> Het enkele feit bijvoorbeeld dat dagbesteding buitenshuis plaatsvindt maakt nog niet

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:57, ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:936 en ABRvS 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2337.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:57.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:57. In bijvoorbeeld ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:936 was geen sprake van een verplicht begeleidings- of behandeltraject, maar was gelet op alle andere aanwezige factoren wel sprake van maatschappelijke doeleinden.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1389.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5681 en ABRvS 25 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK4328.

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM4968; ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3705.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 14 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY:3083 en ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5681.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM4968.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 14 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3083.

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Zie ABRvS 17 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG7184.

<sup>13</sup> Dit wordt bijvoorbeeld benadrukt door de Afdeling in ABRvS 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:57.

dat per definitie geen sprake meer kan zijn van een maatschappelijke bestemming indien de overige omstandigheden in samenhang bezien daar wel op duiden.<sup>14</sup> Dit maakt de beoordeling zeer casuïstisch.

## **Toepassing op de concrete casus**

17. Volgens de gegevens die wij in eerste instantie van de gemeente over de beoogde zorgappartementen hebben ontvangen, betreft het de opvang van jongeren en jongvolwassenen met psychiatrische problemen in een beschermde woonomgeving. Er wordt zorg geboden inclusief een 24-uursaanwezigheid van een zorgprofessional. Naast een bezetting van in totaal ongeveer 8-9 fte aan professionals is er in het pand een slaapwacht aanwezig is. Overdag zijn er te allen tijde minimaal twee zorgprofessionals in dienst. Ook in de avonduren, ook in de nacht. Er is geen sprake van zorg op afroep. Alle bewoners hebben een zorgindicatie. Welke zorgindicatie het betreft verschilt. Naast zelfstandige appartementen, met ieder een eigen voordeur, beschikt de locatie over centrale voorzieningen: een gemeenschappelijke keuken, een slaapdienstkamer en kantoorruimte. Het kan voorkomen dat de cliënt zelfstandig zijn huur gaat betalen, maar het kan ook zijn dat er cliënten zijn die een financieringsvorm hebben waar de huisvestingscomponent onderdeel van uitmaakt. In alle gevallen ligt de focus op zorg en is de wooncomponent voorwaardelijk voor het bieden van deze zorg.
18. Uit de aanvullende informatie die wij hebben verkregen, blijkt onder meer dat de bewoners intensief worden ondersteund in de dagelijkse activiteiten. Er wordt gezorgd voor een stabiele omgeving, dagelijkse regelmaat en een zinvolle dagbesteding. Er vindt op de locatie geen behandeling plaats. Afhankelijk van de vraag van de bewoner kan er begeleiding zijn bij het huishouden, het beheer en innemen van medicatie, het maken en behouden van sociale contacten en eventuele verzorging en verpleging. In de nacht is er altijd één zorgprofessional aanwezig. De bewoners hebben geen permanente begeleiding nodig in de zin van permanente aanwezigheid. Zij gaan bijvoorbeeld zelf op de fiets boodschappen doen, bezoeken familie of gaan zelfstandig naar hun werk, school of dagbesteding. Bewoners verblijven vrijblijvend op deze locatie op basis van een door hen zelf bij de gemeente of een zorgkantoor aangevraagde zorgindicatie. Wanneer zij ervoor kiezen om op deze locatie te wonen, accepteren zij dat wonen en zorg bij elkaar horen. Het is niet mogelijk om een appartement te huren op deze locatie en tegelijkertijd geen zorg te accepteren. Een bewoner moet zich 'begeleidbaar opstellen'. Doet hij dat niet, dan is wonen op deze locatie niet mogelijk. In principe wordt op deze locatie gewerkt aan herstel. Voor sommige bewoners zal het beschermd wonen tijdelijk zijn en voor andere bewoners is het permanent. Ten slotte viel ons op dat de bewoners kennelijk – anders dan eerder vermeld - niet enkel jongeren en jongvolwassenen zijn. Als leeftijdscategorie van de bewoners wordt 18-80 jaar aangegeven.

---

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 10 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:232. In dit geval was ook geen sprake van een verplicht behandel- en begeleidingstraject. Wel was sprake van 24 uur per dag professionele begeleiding. Gelet op de mate waarin begeleiding nodig werd geacht en door voortdurend aanwezige professionals werd geboden was volgens de Afdeling geen sprake van nagenoeg zelfstandige bewoning.

19. In ons voorlopige advies van 22 januari 2021 hebben wij op basis van de ons op dat moment bekende gegevens het voorlopige standpunt ingenomen dat geen sprake is van wonen waarvoor een woonbestemming noodzakelijk is, maar van zorg waarvoor een maatschappelijke bestemming is vereist.
20. De aanvullende informatie die wij bij e-mail van 1 februari 2021 van de gemeente hebben verkregen, maakt de beoordeling gecompliceerder. Uit deze informatie blijkt namelijk dat er sprake is van meer factoren die gelet op de jurisprudentie duiden op wonen, waarvoor een woonbestemming is vereist. Wij wijzen hierbij in het bijzonder op het feit dat geen behandeling op de locatie plaatsvindt, het feit dat er geen permanente begeleiding is vereist en dat bewoners zelfstandig activiteiten kunnen ondernemen. Zo kunnen de bewoners zelfstandig naar school, werk of dagbesteding gaan. Daar staat echter tegenover dat er ook in de nacht altijd een zorgprofessional op de locatie aanwezig is en de bewoners dus op elk moment om ondersteuning kunnen vragen. Verder is van belang dat wordt gesproken over intensieve ondersteuning van de bewoners bij de dagelijkse activiteiten en dat in principe wordt gewerkt aan herstel.
21. Gelet op het voorgaande zijn er dus zowel factoren die duiden op zorgactiviteiten (waarvoor een maatschappelijke bestemming is vereist) als factoren die duiden op wonen (waarvoor een woonbestemming is vereist). De voorgenomen activiteiten op het perceel Brem 5 liggen op of dicht bij het kantelpunt tussen een maatschappelijke bestemming en een woonbestemming. Als wij alle ons bekende feiten en omstandigheden in samenhang bezien, zijn wij evenwel van mening dat het initiatief past binnen een maatschappelijke bestemming. Zoals gezegd, liggen de activiteiten echter op de grens en is het daarom denkbaar dat een rechter dit feitencomplex anders zal beoordelen.
22. Ervan uitgaande dat de zorgappartementen vallen onder een maatschappelijke bestemming, betekent dat vervolgens nog niet dat de zorgappartementen in overeenstemming zijn met de bestemming 'Maatschappelijk', zoals deze op grond van het vigerende bestemmingsplan geldt (art. 11.1 van de planregels). Meer in het bijzonder moet de vraag worden beantwoord of de beoogde zorgappartementen zijn aan te merken als 'maatschappelijke voorzieningen' zoals in dat artikel bedoeld.

## 5. UITLEG PLANREGELS

### Inleiding

23. Op grond van de bestemming 'Maatschappelijk' in het vigerende bestemmingsplan zijn onder meer maatschappelijke voorzieningen toegestaan (art. 11.1 sub a van de planregels). Het begrip 'maatschappelijke voorzieningen' wordt niet gedefinieerd in de begripsbepalingen van

het bestemmingsplan. De vraag is derhalve hoe dit begrip moet worden uitgelegd en of de beoogde zorgappartementen kunnen worden aangemerkt als maatschappelijke voorziening als bedoeld in deze planregel.<sup>15</sup>

24. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling dient een planregel omwille van de rechtszekerheid letterlijk te worden uitgelegd. Indien de bestemming en de bijbehorende voorschriften waaraan moet worden getoetst op zichzelf noch in onderlinge samenhang duidelijk zijn, kan worden bezien of de plantoelichting aanknopingspunten voor de uitleg biedt.<sup>16</sup> Indien dat niet het geval is moet aansluiting worden gezocht bij wat in het algemeen gangbare spraakgebruik onder een bepaald begrip moet worden verstaan. Voor de invulling daarvan kan worden aangesloten bij het 'Van Dale Groot woordenboek der Nederlandse Taal' (hierna: Van Dale).<sup>17</sup>
25. Hierna beoordelen wij aan de hand van deze criteria hoe het begrip 'maatschappelijke voorzieningen' in dit geval moet worden uitgelegd.

### **Maatschappelijke voorzieningen**

26. In dit geval is naar onze mening niet duidelijk wat onder 'maatschappelijke voorzieningen' moet worden verstaan, omdat een definitie van dit begrip in de planregels ontbreekt. Vervolgens moet worden bezien of de plantoelichting aanknopingspunten biedt.
27. In de plantoelichting (p. 28) bij het geldende bestemmingsplan wordt over 'maatschappelijke voorzieningen' het volgende vermeld.

#### ***Huidige situatie***

*Maatschappelijke voorzieningen, waaronder gemeentelijke instellingen, medische voorzieningen en scholen, zijn verspreid door de verschillende buurten aanwezig. In de wijk Hassinkbrink ontbreken (dagelijkse) sociaalmaatschappelijke voorzieningen. De afstand tussen deze wijk en het centrum, waar de voorzieningen zich nu bevinden, wordt als te groot ervaren. Er is behoefte aan voorzieningen in Hassinkbrink, zoals een school en kleinschalige commerciële functies als een snackbar. Deze behoefte wordt nog dringender wanneer woningbouw naar het noorden wordt uitgebreid.*

---

<sup>15</sup> Met betrekking tot de uitleg van het begrip 'maatschappelijke voorzieningen' wijzen wij ook op een uitspraak van de Afdeling van 10 juli 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2337). Uit deze uitspraak volgt dat huisvesting onder maatschappelijke voorzieningen kan worden begrepen. Verschil met de casus in Haaksbergen is echter wel dat in dit geval het begrip 'maatschappelijke voorzieningen' was gedefinieerd. De Afdeling oordeelt: *'In het bestemmingsplan is aan het perceel niet de nadere aanduiding "wonen" toegekend, zodat dat gebruik van de gronden voor wonen niet is toegestaan ingevolge artikel 16.1, aanhef en onder b, van de planregels. Dit neemt niet weg dat onder de term maatschappelijke voorzieningen, zoals omschreven in artikel 1.50 van de planregels, gelet op de aard van de voorzieningen, mede aan het ingevolge de maatschappelijke bestemming toegestane gebruik verbonden huisvesting kan worden begrepen.* (Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1389).' (onderstreping toegevoegd).

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1954, r.o. 7.2.

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:256, r.o. 3.4 en ABRvS 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2373.

## **Ontwikkelingen en beleid**

*De maatschappelijke voorzieningen hebben een afzonderlijke bestemming. Uitwisselbaarheid tussen de verschillende functies is mogelijk. Hiervoor is de bestemming meer flexibel opgesteld dan in de vigerende plannen.*

## **Uitgangspunten voor het bestemmingsplan**

*De maatschappelijke voorzieningen worden voorzien van een maatschappelijke bestemming, waarbij categorieën worden aangegeven waarbinnen in beperkte mate uitwisseling mogelijk is.*

*Maatschappelijke voorzieningen worden voorzien van een (ruimer) bouwvlak.*

*Wat betreft de ruimtelijke mogelijkheden wordt aangesloten bij het vigerende bestemmingsplan, echter met meer flexibiliteit in het gebruik en het bouwen (bouwvlak).*

28. Bij de beschrijving van de bestemmingen in de plantoelichting (p. 75) wordt bij de bestemming 'Maatschappelijk' opnieuw vermeld dat wat betreft de ruimtelijke mogelijkheden wordt aangesloten bij het geldende bestemmingsplan.<sup>18</sup>
29. De plantoelichting biedt naar onze mening enig aanknopingspunt voor het antwoord op de vraag wat met maatschappelijke voorzieningen binnen de bestemming 'Maatschappelijk' precies wordt bedoeld. Onder het kopje 'Huidige situatie' staat dat medische voorzieningen onder maatschappelijke voorzieningen vallen. Zorgappartementen zouden mogelijk als medische voorziening kunnen worden beschouwd. Zo gezien biedt de plantoelichting enige duidelijkheid, maar het is slechts een zeer beperkt aanknopingspunt. Op de locatie vindt immers geen behandeling plaats, zoals blijkt uit de door de gemeente bij e-mail van 1 februari 2021 verstrekte aanvullende informatie.
30. Van belang is verder dat in art. 12 van de planregels van het vigerende bestemmingsplan een aparte bestemming 'Maatschappelijk-Bijzondere woonvorm' is opgenomen. Gronden met deze bestemming zijn bestemd voor 'woondoeleinden gecombineerd met sociaal-medische dan wel sociaal-maatschappelijke doeleinden'. Dit roept de vraag op of gelet op de plansystematiek zou moeten worden gezegd dat, nu in het plan een bestemming is opgenomen die specifiek ziet op wonen in combinatie met sociaal-medische en sociaal-maatschappelijke doeleinden en waarbinnen de beoogde zorgappartementen waarschijnlijk zullen vallen, de bestemming 'Maatschappelijk' hier niet op kan zien.
31. Er is jurisprudentie van de Afdeling waarin wordt geoordeeld dat niet is uitgesloten dat een activiteit onder meer dan één bestemming is toegestaan. In dit kader wijzen wij op een uitspraak van de Afdeling van 22 juli 2020.<sup>19</sup> Hierin was de vraag aan de orde of het gebruik van een pand als medische kliniek waarin poliklinische behandelingen en dagopnames zouden plaatsvinden, was toegestaan op gronden met een bedrijfsbestemming. De rechtbank

---

<sup>18</sup> In de plantoelichting wordt verwezen naar het voorheen geldende bestemmingsplan. Wij beschikken niet over dit bestemmingsplan en hebben daarmee bij onze beoordeling geen rekening kunnen houden. Desgewenst kunnen wij dat uiteraard alsnog doen.

<sup>19</sup> Zie ABRvS 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1742. Zie ook ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:2016:365.



was van oordeel dat medische voorzieningen onder de begripsomschrijving van 'maatschappelijke voorzieningen', welke waren toegestaan op gronden met de bestemming 'Maatschappelijk', vielen. Omdat de kliniek een medische voorziening was, die onder de begripsomschrijving van 'maatschappelijke voorzieningen' viel, had het college zich volgens de rechtbank ten onrechte op het standpunt gesteld dat de kliniek binnen de begripsomschrijving van 'bedrijf' paste. De Afdeling volgde de rechtbank niet in dit oordeel en overwoog het volgende.

*'De rechtbank heeft, kort samengevat, geoordeeld dat de kliniek geen bedrijf is, enkel omdat het een maatschappelijke voorziening zou zijn. Daarbij is de rechtbank er ten onrechte van uitgegaan dat de kliniek slechts onder één bestemming toegestaan zou kunnen zijn. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:365, is niet uitgesloten dat een activiteit onder meer dan één bestemming is toegestaan. Voor het antwoord op de vraag of de kliniek een bedrijf als bedoeld in artikel 5.5 van de planregels is, is dus enkel van belang of de kliniek binnen de begripsomschrijving van 'bedrijf' past en is niet van belang of de kliniek zou kwalificeren als een maatschappelijke voorziening.'*

32. In een andere (weliswaar oudere) uitspraak oordeelt de Afdeling in een soortgelijke situatie evenwel anders.<sup>20</sup> Ook in dat geval ging het om het gebruik van een pand als medisch centrum op gronden met de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden'. De verbeelding en de planregels boden op zichzelf noch in samenhang bezien duidelijkheid over de vraag of een medisch centrum op gronden met deze bestemming was toegestaan. Het college had vervolgens aansluiting gezocht bij de plantoelichting en systematiek van het bestemmingsplan. De Afdeling oordeelde in dit geval het volgende.

*'Nu de plankaart en de planvoorschriften op zichzelf, noch in hun onderlinge samenhang bezien, duidelijkheid bieden omtrent de vraag of de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" gebruik ten behoeve van een medisch centrum toestaat, heeft het college terecht aansluiting gezocht bij de plantoelichting en de systematiek van het bestemmingsplan. Volgens de plantoelichting is de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" aan gronden toegekend, teneinde met name handels-, haven-, petrochemie afgeleide en transportbedrijven plaats te kunnen bieden. Aan bestaande voorzieningen die niet in een directe relatie tot de omliggende bedrijven staan, zoals het tenniscomplex en scholengemeenschap Angelus Merula, zijn geen industrie- en bedrijfsmatige bestemmingen toegekend. Zo is aan de gronden waarop de scholengemeenschap is voorzien de bestemming "Maatschappelijke doeleinden", als bedoeld in artikel 9 van de planvoorschriften, toegekend. Aan de gronden waarop de bestaande voorzieningen zijn voorzien die wel in een directe relatie staan tot de behoefte van de omliggende bedrijven, zoals het Carlton Oasis Hotel, snackbar "Speedy" en het douanekantoor, zijn aparte, op de situatie toegesneden, bestemmingen toegekend. Nu in het bestemmingsplan een onderscheid is gemaakt tussen de bestemmingen "Bedrijfsdoeleinden" en "Maatschappelijke doeleinden", terwijl onder die laatste*

<sup>20</sup> Zie ABRvS 28 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1340.

bestemming medische doeleinden zijn begrepen, moet worden aangenomen dat de plangever niet heeft beoogd dat de gronden met de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" worden gebruikt ten behoeve van een medische voorziening. Het college heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat het beoogde gebruik van het perceel strijdig is met de daarop rustende bestemming.' (onderstrepingen toegevoegd)

33. De vraag is dus in hoeverre de plansystematiek in dit geval een rol zou moeten spelen. Naar onze mening is het goed verdedigbaar dat in dit geval uit de plansystematiek volgt dat op gronden met de bestemming 'Maatschappelijk-Bijzondere woonvorm' alleen bijzondere woonvormen en geen andere maatschappelijke voorzieningen zijn toegestaan en dat onder de bestemming 'Maatschappelijk' die beperking niet geldt, zodat alle maatschappelijke voorzieningen (dus ook bijzondere woonvormen) daar zijn toegestaan. Zoals uit (onder meer) de uitspraak van 22 juli 2020 volgt is het immers niet uitgesloten dat een activiteit onder meer dan één bestemming is toegestaan.
34. In het voorgaande is besproken dat wij van mening zijn dat de plantoelichting enig aanknopingspunt biedt voor de conclusie dat zorgappartementen onder het begrip 'maatschappelijke voorzieningen' vallen. Wij vinden het tevens verdedigbaar dat in de plansystematiek geen belemmering is gelegen voor het standpunt dat zorgwoningen onder 'maatschappelijke voorzieningen' als bedoeld in art. 11.1 sub a van de planregels kunnen worden begrepen. Aangezien evenwel ook kan worden geredeneerd dat de aanknopingspunten in de plantoelichting niet voldoende zijn, hebben wij ook beoordeeld wat in het algemeen gangbare taalgebruik onder 'maatschappelijke voorzieningen' moet worden verstaan. Hierbij is de Van Dale relevant. De Van Dale kent niet het begrip 'maatschappelijke voorzieningen' als geheel. De begrippen 'maatschappelijk' en 'voorzieningen' zijn wel apart gedefinieerd. De definitie van 'maatschappelijk' luidt als volgt: 'betrekking hebbend op de maatschappij, de samenleving'. De definitie van 'voorzieningen' is: 'maatregel, middel om in iets te voorzien'. Samenvoeging zou betekenen dat maatschappelijke voorzieningen kunnen worden gedefinieerd als: middelen om in iets te voorzien ten behoeve van de maatschappij, de samenleving. Wij denken, gelet op deze ruime definitie, dat zorgappartementen hierbinnen kunnen passen.
35. De conclusie op grond van het voorgaande is dat de term 'maatschappelijke voorzieningen' als bedoeld in art. 11.1 sub a van de planregels naar onze mening zo uitgelegd moet worden dat zorgappartementen hieronder vallen, mits uiteraard bij de zorgappartementen de nadruk op zorg ligt (zoals besproken in paragraaf 4).

## 6. EINDCONCLUSIE

36. Op het perceel Brem 5 geldt de bestemming 'Maatschappelijk'. Op deze gronden zijn (onder meer) maatschappelijke voorzieningen toegestaan. Beoogd wordt op dit perceel zorgappartementen te realiseren en de vraag is of dit op grond van deze bestemming is toegestaan.

37. Als wij alle ons bekende feiten en omstandigheden in samenhang bezien, zijn wij van mening dat het initiatief past binnen een maatschappelijke bestemming. De beoordeling is echter zeer casuïstisch en er zijn bij de beoogde activiteiten verschillende factoren die meer aansluiten bij een woonbestemming. Het is daarom niet uit te sluiten dat een rechter hierover anders zal oordelen.
  
38. Wij zijn tot slot van mening dat de term 'maatschappelijke voorzieningen' als bedoeld in art. 11.1 sub a van de planregels zo uitgelegd moet worden dat zorgappartementen hieronder vallen, mits bij de zorgappartementen de nadruk op zorg ligt. Ook hier valt echter niet uit te sluiten dat een rechter anders zal oordelen.