Zienswijzennota Hertmerweg 38

Met betrekking tot de ontwerpbesluiten voor het niet afgeven van de verklaring van geen bedenkingen en de weigering van de omgevingsvergunning voor de bouw van 3 woon-zorggebouwen op Hertmerweg 38 in Zenderen (Scholtenhof/Actolei)

INLEIDING

Deze zienswijzennota heeft betrekking op de ingediende zienswijze tegen het ontwerpbesluit voor het niet afgeven van de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) en de daaruit voortvloeiende ontwerp-weigering van de omgevingsvergunning voor de bouw van drie woon-zorggebouwen op het perceel Hertmerweg 38 in Zenderen.

De genoemde ontwerpbesluiten hebben van 20 juli 2023 t/m 30 augustus 2023 ter inzage gelegen. Tijdens de ter inzage legging heeft één reclamant een zienswijze ingediend tegen beide ontwerpbesluiten. De zienswijze is binnen de zienswijzentermijn ingediend en daarmee ontvankelijk. Deze zienswijzennota maakt onderdeel uit van het collegevoorstel en raadsvoorstel behorende bij de betreffende aanvraag omgevingsvergunning en bijbehorende verklaring van geen bedenkingen.

SAMENVATTING EN BEANTWOORDING ZIENSWIJZEN

1 Feitelijke situatie en documenten

Samenvatting zienswijze

Er wordt met dit punt verwezen naar alle stukken die in een eerder stadium al zijn gedeeld met het college en de raad. Deze worden genoemd in de zienswijze, maar zitten er niet als bijlage bij.

Beantwoording zienswijze

Het klopt dat de genoemd stukken reeds ingediend zijn.

Conclusie

Dit punt nemen we voor kennisgeving aan.

2 Toetsingskader besluitvorming

Samenvatting zienswijze

Hiermee wordt de juridische grondslag en het toetsingskader geschetst waarop het besluit tot wel/niet verlenen van de omgevingsvergunning c.q. verklaring van geen bedenkingen gebaseerd moet zijn. In het kort gezegd wordt aangegeven dat het limitatief-imperatief stelsel (indien er geen weigeringsgrond aanwezig is, moet de vergunning verleend worden) van toepassing is en de verklaring van geen bedenkingen door de gemeenteraad alleen geweigerd mag worden in het belang van goede ruimtelijke ordening (ruimtelijke gronden).

Beantwoording zienswijze

Hetgeen dat in dit punt is aangegeven is juridisch juist.

Conclusie

Dit punt nemen we voor kennisgeving aan.

3.1 Motivering raadsvoorstel (12 juni 2023) onderdeel ontwerpbesluit weigering vvgb

Samenvatting zienswijze

In het ontwerpbesluit tot weigering van de vvgb wordt aangegeven dat de motivering in het raadsbesluit er onlosmakelijk deel van uit maakt. Dit is erg vreemd aangezien die motivering er namelijk op is gericht om de verklaring wel af te geven. Het besluit is derhalve in strijd met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel (Awb).

Beantwoording zienswijze

In het ontwerpbesluit staat inderdaad: *gelet op het raadsvoorstel d.d. 12 juni 2023, met kenmerk 23int06159, waarvan de motivering onlosmakelijk deel uitmaakt van dit besluit*. Dit is vreemd en zal bij een eventuele uiteindelijke weigering aangepast moeten worden. Er wordt natuurlijk mee bedoeld dat alle informatie uit het raadsvoorstel bekend en gelezen is. Echter moet dit dan ook als zodanig benoemd worden en niet als motivering voor het besluit.

Conclusie

Bij eventuele definitieve weigering moet dit aangepast worden in het besluit. Wanneer de verklaring van geen bedenkingen wordt afgegeven dan is aanpassing niet nodig, want dan maakt die motivering vanzelfsprekend wel deel uit van het besluit.

3.2 Ladder voor duurzame verstedelijking

Samenvatting zienswijze

Eén van de motiveringsgronden tot weigering van de vvgb is:
De onderbouwing van de aanvrager, dat er sprake is van een duurzame verstedelijking, is vooral gebaseerd op de bedrijfsvoering van aanvrager en niet op ruimtelijke argumenten.

Deze stelling mist volgens indiener de feitelijke grondslag, aangezien in de aangeleverde ruimtelijke onderbouwing hierop zorgvuldig wordt ingegaan door een ter zake kundig bureau. De raad heeft geen argumenten aangedragen waaruit gebreken of onjuistheden blijken. Hierop had het besluit dan ook niet gebaseerd mogen worden (in strijd met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel).

Beantwoording zienswijze

Het doel van de Ladder van duurzame verstedelijking is zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en ontwikkelingen. Dit betekent in het kort gezegd dat er goed gekeken moet worden of voldoende behoefte is en er niet onnodig gebouwd wordt.

In de aangeleverde ruimtelijke onderbouwing wordt dit voldoende onderbouwd, waardoor de conclusie dat de aanvraag in overeenstemming is met de ladder voor duurzame verstedelijking terecht is. In het kort komt het er op neer dat er een duidelijke landelijke behoefte naar deze vorm van zorg is. De bewoners werken en hebben activiteiten op het bestaande perceel met voldoende bouwmogelijkheden.

In het raadsbesluit worden inderdaad geen tegenargumenten benoemd om de stelling te onderbouwen. Bovendien is bedrijfsvoering niet ruimtelijk relevant.

De relatie die gelegd wordt met duurzame verstedelijking zou (mits zeer zorgvuldig onderbouwd) eventueel ruimtelijk relevant kunnen zijn, maar hiervoor wordt ook geen onderbouwing gegeven.

Conclusie

De zienswijze omtrent het onderwerp 'Ladder voor duurzame verstedelijking' is gegrond.

3.3 Verhoging aantal cliënten als onlosmakelijk deel van de aanvraag

Samenvatting zienswijze

Eén van de motiveringsgronden tot weigering van de vvgb is:
Om redenen van bedrijfsvoering wordt als onlosmakelijk onderdeel van de aanvraag een verhoging van het aantal cliënten van 38 naar 48 door aanvrager noodzakelijk geacht.

Het college en de raad moeten beslissen op de aanvraag zoals deze is ingediend. Die situatie moet beoordeeld worden of die in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening kan worden gebracht. De reden van een aanvraag is hiervoor niet relevant. Het ontwerpbesluit is dan ook op dit punt in strijd met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel).

Hoewel dit dus niet relevant is, geeft aanvrager hierover wel nadere uitleg/informatie.

Beantwoording zienswijze

In de Inleiding van het raadsvoorstel staat onder het kopje *Schaalgrootte en rendabiliteit* voldoende informatie hierover. Dit punt heeft geen betrekking op een goede ruimtelijke ordening. Zoals al eerder benoemd is bedrijfsvoering niet ruimtelijk relevant. De relatie die gelegd wordt met het aantal cliënten zou in uitzonderlijke gevallen (mits zeer zorgvuldig onderbouwd) eventueel ruimtelijk relevant kunnen zijn, maar hiervoor wordt geen argumentatie gegeven.

De extra uitleg/ informatie is positief aanvullend te noemen.

Conclusie

De zienswijze omtrent het onderwerp 'Verhoging aantal cliënten als onlosmakelijk deel van de aanvraag' is gegrond.

3.4 Huidig bestemmingsplan

Samenvatting zienswijze

Eén van de motiveringsgronden tot weigering van de vvgb is:
Een zorginstelling op deze locatie is bij de totstandkoming van het huidige bestemmingsplan nooit beoogd, juist vanwege strijdigheid met een goede ruimtelijke ordening, als aantasting van de open zone van het historisch coulisselandschap.

Het college en de raad moeten beslissen op de aanvraag zoals deze is ingediend. Die situatie moet beoordeeld worden of die in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening kan worden gebracht. De reden van een aanvraag is hiervoor niet relevant.

Men geeft verder aan dat sowieso de feitelijke grondslag mist bij deze motiveringsgrond. Het perceel heeft namelijk al een maatschappelijke bestemming. Nadere onderbouwing omtrent het bestemmingsplan Buitengebied, het overgangsrecht, het feit dat er al bijna 20 jaar zorg wordt verleend op de locatie, een eerder verleende vergunning voor wooneenheden, opsomming van onderlinge correspondentie en het ingediende principeverzoek wordt opgesomd. Dit geeft inzicht in hoe e.e.a. is verlopen.

Tot slot verwijst men naar een passage uit de ruimtelijke onderbouwing waaruit blijkt dat de feitelijke grondslag van de bewering dat het coulisselandschap zou worden aangetast mist.
Het ontwerpbesluit is dan ook m.b.t. het punt “huidig bestemmingsplan” in strijd met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Beantwoording zienswijze

Er is reeds een maatschappelijke bestemming op het perceel aanwezig, waarbij het perceel een groot bestemmings- en bouwvlak met ruime bouwmogelijkheden heeft. Dit is juist vastgelegd bij de totstandkoming van het huidige bestemmingsplan. Het bouwplan blijft ook binnen de toegestane bouwmogelijkheden en het vastgelegde bestemmings- en bouwvlak. De afwijkingen die met deze uitgebreide procedure omgevingsvergunning worden beoogd zijn dan ook niet van dien aard dat deze een negatieve invloed hebben op het landschap. Ook is er een goede ruimtelijke onderbouwing aanwezig en is er ruimtelijk kwaliteitsplan bijgevoegd die bedoeld is voor een goede landschappelijke inpassing.

Verder staat in het raadsvoorstel veel informatie die overeenkomt met het geschetste beeld in de zienswijze omtrent overgangsrecht, onderlinge correspondentie, etc.

Conclusie

De zienswijze omtrent het onderwerp ‘Huidig bestemmingsplan’ is gegrond.

3.5 Gevoel van veiligheid en draagvlak

Samenvatting zienswijze

Eén van de motiveringsgronden tot weigering van de vvgb is:
Het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium is het condensatiepunt van alle ruimtelijke facetten, die een goed woon- en leefklimaat beogen te creëren. Daaronder zijn mede begrepen het gevoel van veiligheid en het draagvlak onder de inwoners. Alle ketenafspraken ten spijt wordt een uitbreiding van 38 naar 48 cliënten (waaronder maximaal 10 tbs'ers) als onveilig ervaren en ontbreekt het hiervoor aan draagvlak binnen de samenleving van Zenderen”.

Het college en de raad moeten beslissen op de aanvraag zoals deze is ingediend. De aanvraag voorziet niet in uitbreiding van het maximaal aantal toegestane cliënten met een justitiële achtergrond. Dit kan dus ook niet betrokken worden in de beoordeling. Die situatie moet beoordeeld worden of die in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening kan worden gebracht.

Verder geeft de indiener informatie over het Lokaal Afsprakenkader (met addendum)- e de goede relaties met instanties zoals Dienst Justitiële Inrichtingen, het zorgkantoor en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Ook geeft men aan dat mogelijke overlast een kwestie van handhaving

van de openbare orde is en geen direct verband houden met deze aanvraag. Juridisch gezien kan dat ook geen argument zijn om een vvgb niet te verlenen.

Tot slot wordt benoemd dat niet aannemelijk is gemaakt dat draagvlak ontbreekt. Bovendien zou het eventueel ontbreken hiervan geen dragend argument zijn voor een weigering om een planologisch besluit te nemen. Dat moet namelijk op basis van ruimtelijk relevante gronden. Daarvan is hier geen sprake. De ontwerpbesluiten zijn dan ook op dit punt in strijd met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Beantwoording zienswijze
Volgens vaste jurisprudentie is het inderdaad zo dat deze motiveringsgrond (draagvlak, veiligheid en doelgroep) geen argument mag zijn om planologische medewerking te weigeren. Overigens blijkt ook wel uit de informatie in het raadsvoorstel dat er geen indicatie is voor onveiligheid en het ontbreken van een breed draagvlak.

Conclusie

De zienswijze omtrent het onderwerp 'Gevoel van veiligheid en draagvlak' is gegrond.

4 Evenredigheidsbeginsel

Het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:42 Awb) houdt in dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Indiener geeft aan dat de nadelige gevolgen van de ontwerpbesluiten onevenredig zijn in verhouding tot de met de weigering van de vvgb te dienen doelen. Er ontbreekt een motivatie dat deze ontwerpbesluiten de evenredigheidstoets kunnen doorstaan. De ontwerpbesluiten zijn dan ook in strijd met het motiverings-, evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Beantwoording zienswijze
Motivatie van de doelen die met de weigering van de vvgb beoogd zijn, ontbreken in het besluit. Of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn ten opzichte hiervan is dan ook moeilijk te bepalen. Echter gelet op alle onderbouwing, argumentatie etc. die ten aanzien van deze aanvraag in alle stukken voorbij is gekomen is die onevenredigheid wel aannemelijk.

Conclusie

De zienswijze omtrent het onderwerp 'Evenredigheidsbeginsel' is gegrond.

5 Dienstenrichtlijn

Verder geeft men aan dat het besluit in strijd is met de Dienstenrichtlijn, aangezien er door uw raad onrechtmatige beperkingen aan het volume/aantal op de locatie worden voorgeschreven. De beperkingen zijn namelijk niet noodzakelijk (er zijn geen dwingende redenen van algemeen belang) en onevenredig.

Beantwoording zienswijze
Hierover is jurisprudentie bekend, maar voor zover bekend niet in specifiek vergelijkbare gevallen. De Dienstenrichtlijn zorgt er echter wel voor dat er niet ongemotiveerd en onevenredig beperkingen op bijvoorbeeld het volume en de soort dienst mogen worden gelegd is.

En gelet op het feit dat er bij de ontwerpbesluiten motivering ontbreekt voor het beperken tot 38 cliënten, is de kans inderdaad groot dat er in dit specifieke geval strijd is met de Dienstenrichtlijn.

Conclusie

De zienswijze omtrent het onderwerp 'Dienstenrichtlijn' is gegrond.

6 Gevolgen definitieve weigering vvgb

Tot slot worden de gevolgen van een eventuele weigering geschetst. Dit betreft gevolgen voor de aanvragende zorgpartij, de gemeente en de maatschappij. Ook zijn de gevolgen groot voor de bewoners/cliënten en de werknemers.

Een beroepsgang n.a.v. een eventuele weigering van de omgevingsvergunning zal volgens indiener leiden tot een vernietigbaar besluit. Dan zal er sprake zijn van een onrechtmatig besluit dat financiële en maatschappelijke schade tot gevolg heeft. Ook zal een beroepsgang tot gevolg hebben dat zowel de aanvrager, de gemeente, de bewoners en omwonenden onnodig in onzekerheid zitten.

Beantwoording zienswijze

Hetgeen dat in dit punt is aangegeven geeft een blik op een mogelijk vervolg bij het definitief niet afgeven van de vvgb en dus een weigering van de omgevingsvergunning.

Conclusie

Dit punt nemen we voor kennisgeving aan.

ALGEHELE CONCLUSIE

De zienswijze behandelt inhoudelijk met name de overwegingen die de raad bij het ontwerpbesluit middels het amendement heeft ingebracht als onderbouwing van het besluit om de ontwerp-vvgb niet af te geven. De inhoud van de zienswijze geeft aan dat er geen (relevante, onderbouwde en feitelijk juiste) ruimtelijk gronden worden aangedragen, waardoor er sprake is van strijd met:

- het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb): Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.
- het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb): Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen;
- het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:42 Awb): 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.

Verder geeft men aan dat het besluit in strijd is met de Dienstenrichtlijn, aangezien er door uw raad onrechtmatige beperkingen aan het volume/aantal op de locatie worden voorgeschreven. De beperkingen zijn namelijk niet noodzakelijk (er zijn geen dwingende redenen van algemeen belang) en onevenredig.

Alle relevante punten uit de zienswijze zijn in de zienswijzennota als gegrond aangemerkt. De inhoud en conclusie van de zienswijze is verder ook in lijn met het eerdere college- en raadsvoorstel. Ons advies is dan ook om de zienswijze geheel gegrond te verklaren m.b.t. zowel de vvgb als de omgevingsvergunning.