Raadsvoorstel

Raadsvergadering
11 juli 2023

Agendapunt

Nummer
23int06159

Onderwerp
Verklaring van geen bedenkingen inzake omgevingsvergunning uitgebreide procedure voor het bouwen van 3 woonzorggebouwen bij de Scholtenhof (Actolei), Hertmerweg 38, Zenderen

Aan de gemeenteraad.

Samenvatting voorstel
Initiatiefnemer heeft een aanvraag omgevingsvergunning ingediend voor het bouwen van drie nieuwe woonzorggebouwen op het perceel Hertmerweg 38 in Zenderen. Dit is een aanzet tot een toekomstbestendige en duurzame doorontwikkeling van de zorglocatie De Scholtenhof (van Stichting Actolei) op het perceel Hertmerweg 38 in Zenderen.

Voor eventuele verlening van deze omgevingsvergunning (uitgebreide procedure) zal uw raad een verklaring van geen bedenkingen (gebaseerd op ruimtelijke gronden) moeten afgeven. Zonder deze verklaring kan de vergunning niet worden afgegeven. Wanneer de verklaring wordt afgegeven is het gebruikelijk dat wanneer er geen zienswijzen op het ontwerp binnen komen, deze verklaring automatisch definitief wordt. Worden er wel zienswijzen ingediend, dan komt e.e.a. ter behandeling terug op de raadsagenda.

1 Inleiding
De aanvraag
De aanvraag omgevingsvergunning omhelst de bouw van drie woongebouwen met in totaal 25 wooneenheden voor de cliënten van Stichting Actolei op deze locatie.

Deze aanvraag is in strijd met het bestemmingsplan aangezien:
- De parkeerplaats voor een klein deel op de agrarische bestemming is gesitueerd;
- De goot- en bouwhoogte van de woongebouwen resp.3,5 en 8,5 meter mogen zijn, terwijl resp. 5,5 (goot brede dakkapellen) en 9,2 meter is aangevraagd;
- Er 20 zorgeenheden zijn toegestaan, maar er 25 aangevraagd zijn. Met de reeds aanwezige wooneenheden vormt het toekomstplan een nieuwe situatie van 48 wooneenheden (cliënten).

Dit laatste punt kan alleen worden vergund middels een uitgebreide procedure omgevingsvergunning. Hiervoor is een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van uw raad nodig. Uw raad kan deze vvgb slechts weigeren in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Vandaar dat bij de argumenten ook alleen de ruimtelijke aspecten worden behandeld. De overige informatie wordt weergegeven onder het kopje achtergrondinformatie hieronder.

De situatietekening (erfinrichting) behorende bij de plannen ziet u hieronder.



Achtergrondinformatie
De locatie Hertmerweg 38-40 is in gebruik als zorglocatie De Scholtenhof, sinds 2019 onderdeel van Stichting Actolei. Hier wordt al circa 20 jaar zorgaanbod georganiseerd. Al meer dan 10 jaar wordt de combinatie van wonen, werken en leren aan volwassen mannen met een verstandelijke beperking in combinatie met complex gedrag geboden. De Scholtenhof is een open instelling die op dit moment onderdak biedt aan 38 cliënten. Bij De Scholtenhof zijn de zorg en de omstandigheden dusdanig afgestemd op de bewoners dat de problemen van de inwoners beheersbaar zijn en risico's op escalatie wordt geminimaliseerd.

Om een toekomstbestendige en duurzame situatie voor de cliënten te creëren moet de hele zorginstelling een upgrade krijgen. Dit is nodig om te kunnen voldoen aan de eisen en maatstaven van deze tijd.

De huidige situatie op Hertmerweg 38-40 (en Zenderensestraat 16A) voldoet niet geheel aan het geldende bestemmingsplan. Hierdoor is een planologisch aanpassing al geruime tijd onderwerp van gesprek.
Op basis van een evaluatie (gemeente, politie en Openbaar Ministerie, 2019) is geconcludeerd dat de samenwerking met Stichting Actolei met betrekking tot informatievoorziening, transparantie en bereidwilligheid tot samenwerken significante verbeteringen zijn. Op basis daarvan is overeengekomen dat een verzoek tot planologische doorvertaling mogelijk is. Vandaar ook dat er in 2021 een principeverzoek is ingediend. Maar daar is tot op heden nog geen besluit over genomen, waardoor de aanvraag omgevingsvergunning is ingediend.

Schaalgrootte en rendabiliteit
Voor voldoende kwaliteit qua zorg is het nodig om (naast passende gebouwen) voldoende werknemers te hebben voor begeleiding van cliënten. Actolei geeft aan dat het gevraagde aantal cliënten (48) voor een optimale bezetting en duurzame exploitatie van de zorglocatie zorgt. De bijbehorende begeleiding bestaat uit voldoende werknemers met eigen deskundigheid (t.b.v. kwalitatieve zorg op maat). Met deze invulling zijn er voldoende mogelijkheden om de bezetting, activiteiten en maatwerk op niveau te houden. Ook is bij een dergelijke groepsgrootte een passende omvang van de verschillende woongroepen mogelijk.

Actolei heeft duidelijk aangegeven geen veranderingen aan te brengen in de doelgroepen. Het huidige aantal justitiabelen (10) en het beveiligingsniveau blijft gelijk. Dit geldt dan ook als voorwaarde en wordt juridisch vastgelegd (addendum behorende bij het Lokaal Afsprakenkader). Dit addendum bevat ook een sanctie voor het overschrijden van dit maximum. Het addendum is in ontwerp klaar en wordt ter ondertekening aan de leden van de driehoek voorgelegd in de eerstvolgende vergadering na de zomervakantie.

Eveneens is het addendum gedeeld met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, zij zijn destijds schriftelijk op hoofdlijnen akkoord gegaan met de inhoud van het Lokaal Afsprakenkader. In deze brief heeft DJI ook aangegeven dat risico's zoveel als mogelijk worden beperkt door middel van randvoorwaarden en eisen aan de voorkant van het contracteringstraject met de zorginstelling. Zo kan Actolei te alle tijden een justitiabele terugplaatsen naar de kliniek als de risico's rondom een justitiabele toenemen.

Tijdens de evaluatie van het Lokaal afsprakenkader in de driehoek afgelopen voorjaar werd geconstateerd dat de rol en verantwoordelijkheden van het Openbaar Ministerie per wet zijn gewijzigd, per 1 januari 2020 is niet het Openbaar Ministerie maar de minister van Justitie en Veiligheid algeheel verantwoordelijk voor de executie van de TBS maatregel. Deze wijziging is derhalve ook meegenomen in het addendum.

Ook voor een gezonde rendabiliteit geeft Actolei aan dat er een stijging van het aantal cliënten noodzakelijk is. Er wordt namelijk geïnvesteerd in huisvesting, gezamenlijke ruimten, organisatie en personeel. Het verlaten van Hertmerweg 40 als zorglocatie en de verplaatsing van het kantoor zijn aanvullende kosten. Een stijging van het aantal cliënten van 38 naar 48 draagt bij aan een toekomstbestendige, rendabele en duurzame zorginstelling, waarbij sprake is van voldoende ruimte voor wonen, ontspanning, activiteiten en aanvullende/ ondersteunende functies. De plannen zijn op financiële haalbaarheid getoetst door de centrumgemeente Enschede.

Kwaliteit zorgverlening, maatschappelijke opgave en intramurale bedden
Vanuit het sociaal domein en veiligheid is men de laatste jaren tevreden over de samenwerking met Actolei/De Scholtenhof (ketenaanpak). Processen lopen goed, er is meer transparantie en bereidwilligheid om de samenwerking nog verder te verbeteren. Betrokken instanties zoals het zorgkantoor en Dienst Justitiële Inrichtingen zijn zeer tevreden over de wijze waarop de zorginstelling zorg verleend aan de bewoners. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd heeft de laatste jaren geen meldingen of klachten over Actolei (De Scholtenhof) ontvangen.

Met ingang van 2024 komen er regionale woon-zorgvisies in hele land. Elke gemeente moet dan specifieke doelgroepen met voorrang huisvesten. Deze verdeling moet evenwichtig gaan. Een kleine stijging in deze instelling (van 38 naar 48) past in dit beeld.

De gemeente Borne streeft ernaar het aantal intramurale bedden in verhouding te laten zijn met het aantal inwoners. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat wanneer er al een maatschappelijke bestemming op een pand zit, een zorgaanbieder dit in de meeste gevallen kan invullen met zorg. Vanuit de beleidsterreinen zorg, vastgoed en ruimtelijke ordening wordt dit integraal benaderd, ook wanneer het geen bestaande maatschappelijke bestemming betreft. We zijn in dit kader ook bezig met een afwegingskader rondom wonen en zorg.

Informatieavond
De initiatiefnemer heeft omwonenden en het dorp Zenderen (inclusief Dorpsraad Zenderen) geïnformeerd op 9 maart 2023 middels een bijeenkomst in dorpshuis Sindron. Deze bijeenkomst is bezocht door ruim 20 omwonenden en is goed verlopen. Initiatiefnemer heeft de plannen, de aanleiding hiervoor en de werkwijze binnen de locatie transparant en duidelijk uiteengezet en de aanwezigen hebben hun vragen kunnen stellen en meningen kunnen geven.

2 Beoogd resultaat
Door het afgeven van een verklaring van geen bezwaar kan de aangevraagde omgevingsvergunning (uitgebreid) worden verleend. Hiermee wordt de toekomstbestendige en duurzame doorontwikkeling van zorglocatie De Scholtenhof (Actolei) op het perceel Hertmerweg 38 in Zenderen ingezet. Belangrijk hierbij is om aan te geven dat er op deze manier voor iedereen (waaronder gemeente, omwonenden, dorp Zenderen, Actolei) duidelijkheid ontstaat over de (on)mogelijkheden t.a.v. de zorginstelling op dit perceel.

3 Argumenten
1.1 Juridisch planologische analyse (overgangsrecht)
In het huidige bestemmingsplan “Buitengebied Borne” heeft Hertmerweg 38 een maatschappelijke bestemming en Hertmerweg 40 een woonbestemming. De maatschappelijke bestemming heeft de aanduiding “zorgboerderij-1” met maximaal 20 zorgeenheden (1 zorgeenheid mag max. 1 persoon huisvesten). Het aantal voldoet in de huidige situatie niet en met dit plan wordt de strijdigheid eventueel groter. Verder is het gebruik van Hertmerweg 40 als onderdeel van de zorginstelling strijdig, aangezien het een woonbestemming heeft. Tot slot heeft het kantoor aan de Zenderensestraat 16A een horecabestemming.

Deze strijdigheden vallen echter deels onder het overgangsrecht. Bij de vaststelling van het meest recente bestemmingsplan Buitengebied (2017) is de definitie voor een zorgeenheid door de gemeente namelijk éénzijdig aangevuld met de restrictie dat er maximaal 1 persoon per zorgeenheid is toegestaan. Hiervoor mochten er dus meer cliënten per zorgeenheid gehuisvest worden. Dat er groei van cliënten naar 38 plaatsvond was dus niet strijdig.

Tegen de strijdigheden is geen actie ondernomen, met name omdat er al geruime tijd gesprekken over een bestemmingsplanherziening gevoerd worden. Dit, in combinatie met het feit dat er nagenoeg geen sprake is van meldingen van overlast of incidenten (waardoor de belangen van derden zodanig worden geschaad dat handhavend optreden gerechtvaardigd zou zijn), maakt eventuele handhaving ook lastig houdbaar (Blokvoort Advocaten heeft dit mede beoordeeld).

1.2 Ruimtelijk zijn er geen belemmeringen

Uw raad kan de verklaring van geen bedenkingen alleen weigeren in het belang van een goede ruimtelijke ordening (artikel 2.27 lid 3 Wabo juncto artikel 6.5 lid 2 Bor). Bij de aanvraag is een goede ruimtelijke onderbouwing gevoegd (zie bijlage) waarbij ingegaan wordt op alle relevante omgevingsaspecten, beleidsvelden en overige motiveringsgronden. De beoogde functie vormt geen hinder of belemmering voor waarden en functies in de omgeving. Ook levert de functie geen extra belasting voor het milieu op.

Het principeverzoek met aanvullende stukken (zie bijlagen) is bij ons bekend en geeft inzicht in de plannen voor de bedrijfsvoering van Stichting Actolei en de bijbehorende percelen Hertmerweg 38, 40 en Zenderensestraat 16A. Het voorziet naast de bouw van de drie woongebouwen o.a. in verbetering van de bestaande gebouwen en concentratie van alle activiteiten op één perceel. Hierdoor ontstaat een toekomstbestendige, rendabele en duurzame zorginstelling, waarbij sprake is van voldoende ruimte voor wonen, ontspanning, activiteiten en aanvullende/ondersteunende functies.

In de nieuwe situatie zal alles op Hertmerweg 38 geconcentreerd zijn. Nummer 40 is een vrijstaande woning waarin op dit moment ook cliënten zitten. Dit gebruik wordt beëindigd en nummer 40 zal weer als reguliere woning worden gebruikt. Verder wordt ook het kantoor op Zenderensestraat 16A (planologisch niet toegestaan op huidige locatie) verplaatst naar Hertmerweg 38, waardoor alles op één locatie geconcentreerd wordt. Het feit dat deze twee strijdige situaties opgeheven worden is positief.

De zorg wordt vraaggericht ingericht en specifiek afgestemd. Hiervoor zijn binnen de locatie gebouwen t.b.v. verschillende functies aanwezig, zoals voor wonen, werken en activiteiten. Ook zijn er kantoren en multifunctionele ruimtes. De huidige bebouwing is gedeeltelijk zeer verouderd. Er worden 3 woongebouwen met 25 wooneenheden gebouwd. Hierdoor kunnen de wooneenheden die nu in de woningen op nummer 38 en 40 zitten worden vervangen, waardoor er weer ruimte in de woning op nummer 38 om het kantoor (met keuken) op Zenderensestraat 16A te kunnen verlaten. Als extra komen er 10 specifieke eenheden bij die gericht zijn op ouderen, aangezien Actolei een levenslang wonen op deze locatie wil faciliteren. Totaal komt het aantal eenheden dan op 48. Verder wordt de grote schuur verbouwd (o.a. activiteitenruimte) en de woning gerevitaliseerd en ingericht voor ondersteuning en kantoor. Deze ver-/nieuwbouw moet zorgen voor verduurzaming (isolatie, energie, warmte, asbest).

Verder heeft het perceel, hoewel niet geheel passend, al wel een overeenkomstige bestemming (maatschappelijk). Het betreft geen ingrijpende wijziging vanuit bijvoorbeeld een agrarische of woonbestemming. De plannen passen ook binnen het huidige bouwvlak en het perceel kan de functie en de extra bebouwing qua ruimte goed hebben. Het is een enigszins afgeschermd perceel, is goed bereikbaar en heeft weinig echte buurpercelen. Verder functioneert het al jaren op deze plek, geeft het een voormalig agrarisch perceel een functie en is er nauwelijks overlast.

De plannen hebben het oude agrarische erf nog steeds als basis. Dat is goed, maar ten aanzien van de setting van de bebouwing en invulling/inpassing van het terrein is de welstand/stadsbouwmeester geraadpleegd. Zijn opmerkingen zijn verwerkt en er is een ruimtelijk kwaliteitsplan opgesteld om de juiste kwaliteit en zorgvuldige inpassing te waarborgen (zie bijlage).

Op basis van de eerder genoemde informatie en argumenten zijn er aan de vergunningverlening wel een aantal voorwaarden verbonden. Zo wordt er als voorwaarde gesteld dat het kantoor aan de Zenderenseweg 16A en de woning op Hertmerweg 40 weer conform geldende bestemming gebruikt gaan worden. Verder verandert zoals eerder aangegeven het aantal justitiabelen en het beveiligingsniveau van de instelling niet. Tot slot zijn nog een aantal standaardvoorwaarden van toepassing (zoals een planschadeovereenkomst).

Deze omgevingsvergunning is de eerste aanzet van de doorontwikkeling en zorgt ervoor dat het bouwplan voor de drie woongebouwen gerealiseerd kan worden (inclusief uitbreiding naar 48 wooneenheden/ cliënten). Deze procedure is alleen daarvoor.

Verdere interne verbouwingen kunnen daarna conform huidige bestemmingsplan (indien vergunningsplichtig en/of evt. met kruimelafwijking) plaatsvinden. Dit alles wordt tezamen in een herziening van bijv. een omgevingsplan opgenomen.

Uit de ruimtelijke onderbouwing en de argumentatie in dit voorstel blijkt dat het project niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

2. Ontwerp verklaring wordt definitief bij geen zienswijzen

Wanneer er geen zienswijzen worden ingediend tegen de ontwerpverklaring van geen bedenkingen, kan deze tevens beschouwd worden als definitieve verklaring van geen bedenkingen. Er zijn dan namelijk geen nieuwe afwegingsgronden.

4 Kanttekeningen

1.1 Klachten

Bij de politie is gevraagd naar het aantal overlastmeldingen tussen 2018 en heden. In het gebied rondom de Scholtenhof komen geen meldingen voor, waaruit zou blijken dat de buurt daadwerkelijk overlast ervaart door de instelling zelf. In de genoemde periode zijn vijf meldingen van overlast of verdachte situatie gedaan waarvan er twee een link hadden met de Scholtenhof/Actolei. Dat betrof voertuigen, waarvan de melder vond dat deze op verdachte wijze in de omgeving waren geparkeerd.

In de afgelopen vijf jaar zijn er 23 geregistreerde meldingen op het terrein van de Scholtenhof/Actolei zelf geweest. Deze incidenten veroorzaakten nauwelijks overlast voor de buurt. M.b.t. de geregistreerde incidenten op het terrein kan gezegd worden dat dit aangiftes behelzen van bedreiging, eenvoudige mishandeling of vermissing. Voor de duidelijkheid de aangiftes zijn binnen de instelling gedaan en niet door de buurt. Dus aangifte van begeleiders tegen cliënten en/of cliënten onderling. Meer bewoners op de locatie kan een grotere kans op meer escalaties geven, maar de afgelopen 5 jaar is er nauwelijks overlast geweest voor de omgeving. De incidenten op het terrein hebben zelf geen overlast veroorzaakt voor omwonenden of zijn geen risico geweest voor de openbare orde en veiligheid in Zenderen. Mochten er meer cliënten gehuisvest worden dan zal ook het zorgpersoneel in aantal toenemen, waardoor controle en toezicht minimaal op hetzelfde niveau blijft.

1.2 Draagvlak

Hoewel de informatieavond goed is verlopen zijn er vraagtekens bij het draagvlak in de Zenderense samenleving voor de uitbreiding (met 10 cliënten), mede gezien de geschiedenis van het perceel/object. Dit kan (volgens vaste jurisprudentie) echter niet als zelfstandige weigeringsgrond worden meegenomen bij het wel/niet afgeven van een verklaring van geen bezwaar. Zoals eerder ook al aangegeven mag een verklaring van geen bezwaar namelijk alleen geweigerd worden op gronden die zien op (een goede) ruimtelijke ordening.

1.3 Alternatief

Het alternatief is om de verklaring van geen bedenkingen niet af te geven, waardoor de omgevingsvergunning geweigerd moet worden. Hiervoor ontbreekt conform dit voorstel wat ons betreft de ruimtelijke grondslag. De verklaring van geen bezwaar weigeren op andere gronden dan die zien op (een goede) ruimtelijke ordening is niet toegestaan. Juridisch gezien is de verwachting dat dit zal leiden tot een vernietigbaar besluit.

1.4 Portefeuillehouder

De portefeuillehouder RO is de mening toegedaan dat het bij het aantal van 38 cliënten moet blijven.

5 Kosten, baten en dekking
Alle bewoners van Actolei hebben een WLZ indicatie. De WLZ vergoedt alle zorg in de instelling. Hieronder valt onder andere verblijf, begeleiding, verpleging, verzorging, hulpmiddelen, dagbesteding, eventueel vervoer voor behandelingen etc.

De bewoners kunnen niet adequaat participeren binnen een betaalde arbeidspositie en krijgen daarom een aangepaste WIA of Wajong uitkering vanuit het UWV. Aangepast, omdat ze verblijven in een instelling en meestal alleen een eigen bijdrage vanuit hun inkomen betalen voor eventuele aanvullende kosten voor huisvesting en eten en drinken.

De cliënten zijn (qua kosten) verdeelt onder justitiabelen (via Justitie), Participatiewet met inkomensafhankelijke WLZ-premie en UWV (inkomensafhankelijke WLZ-premie).
Vanuit de Participatiewet en de Wmo zijn er beperkte kosten voor de gemeente bestaande uit maandelijkse bijdrage Participatiewet, bijzondere bijstand voor kosten bewindvoering en sociaal vervoer om te kunnen deelnemen aan de maatschappij.

6 Vervolg na besluitvorming
De ontwerp verklaring van geen bedenkingen (vvgb) wordt samen met de ontwerp-omgevingsvergunning ter inzage gelegd. Als tijdens de terinzagetermijn geen zienswijzen worden ingediend, wordt het ontwerp vvgb als definitief beschouwd. Zodra de vvgb een definitieve status heeft, kan in principe de omgevingsvergunning worden afgegeven.

Voorstel
Aan uw raad wordt voorgesteld om:
1. Een ontwerp verklaring van geen bedenkingen voor deze aanvraag af te geven;
2. Wanneer er geen zienswijzen worden ingediend tegen het ontwerp verklaring van geen bedenkingen, deze tevens te beschouwen als definitieve verklaring van geen bedenkingen.

Bijlage(n)

23bij05590	Aanvraag
23bij05591	Ontwerpvergunning
23bij05592	Overzicht bescheiden (stukken behorende bij vergunning)
23bij05763	Tekeningen
23bij05593	Ruimtelijke onderbouwing
23bij05594	Ruimtelijk kwaliteitsplan
23int06157	Ontwerp verklaring van geen bezwaar (Raadsbesluit)

Borne, 12 juni 2023

Gemeente Borne

Burgemeester en wethouders van de gemeente Borne,

de secretaris,	de burgemeester,
E.S.I. ter Koele	drs. J.H.R. Pierik