

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:554
Datum uitspraak	2 maart 2016
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 januari 2014 heeft het college aan Novadic-Kentron een omgevingsvergunning verleend voor het gedeeltelijk verbouwen van gebouw 6 op het terrein van het psychiatrisch centrum Jan Wier op het perceel Jan Wierhof 7 te Tilburg.

Volledige tekst

201500903/1/A4.

Datum uitspraak: 2 maart 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te Tilburg, en anderen, (hierna tezamen in enkelvoud: [appellante])
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 19 december 2014 in zaken
nrs. 14/4716 en 14/4974 in het geding tussen:

de stichting Stichting Novadic-Kentron Groep (hierna: Novadic-Kentron), de stichting Stichting
GGz Breburg Groep (hierna: GGz Breburg),
[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Tilburg.

Procesverloop

Bij besluit van 29 januari 2014 heeft het college aan Novadic-Kentron een omgevingsvergunning verleend voor het gedeeltelijk verbouwen van gebouw 6 op het terrein van het psychiatrisch centrum Jan Wier op het perceel Jan Wierhof 7 te Tilburg.

Bij besluit van 27 juni 2014 heeft het college het daartegen door [appellante] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en aan Novadic-Kentron met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) omgevingsvergunning verleend ten behoeve van het vestigen van een medische heroïne-unit in voornoemd gebouw 6.

Bij uitspraak van 19 december 2014 heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het

daartegen door [appellante] ingestelde beroep ongegrond verklaard.
Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Novadic-Kentron en GGz Breburg hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] en Novadic-Kentron en GGz Breburg hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 november 2015, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigden], het college, vertegenwoordigd door mr. M.A. de Rooij en mr. B.C.W. Smits, beiden werkzaam bij de gemeente, en Novadic-Kentron en GGz Breburg, vertegenwoordigd door mr. K.W.H. Albert, advocaat te Boxtel, en door J.M.G.M. Manders en H.J. Gersjes, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De verleende omgevingsvergunning heeft betrekking op het gedeeltelijk verbouwen van gebouw 6 op het terrein van het psychiatrisch centrum Jan Wier op het perceel Jan Wierhof 7 te Tilburg ten behoeve van de vestiging van een medische heroïne-unit. Omdat de medische heroïne-unit niet in overeenstemming is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan, heeft het college met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo omgevingsvergunning verleend voor afwijking van het bestemmingsplan.

[appellante] kan zich niet verenigen met de verlening van de omgevingsvergunning. Zij vreest dat de vestiging van de medische heroïne-unit zal leiden tot overlast en onveiligheid in de omgeving.

Wijziging bouwplan

2. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de op 20 juni 2014 in het bouwplan waarvoor omgevingsvergunning is gevraagd aangebrachte wijzigingen niet van ondergeschikte aard zijn, zodat deze niet hadden kunnen worden betrokken bij het nemen van het in beroep bestreden besluit.

2.1. Volgens vaste jurisprudentie (onder meer de uitspraak van 29 februari 2012 in zaak nr. [201107159/1/A1](#)) is het bevoegd gezag gerechtigd, en in bepaalde gevallen zelfs verplicht, om de indiener van een aanvraag om omgevingsvergunning voor bouwen in de gelegenheid te stellen zijn aanvraag zodanig te wijzigen of aan te vullen dat geconstateerde beletselen voor het verlenen van de vergunning worden weggenomen. Daarbij zal het moeten gaan om wijzigingen van ondergeschikte aard.

2.2. De op 20 juni 2014 in het bouwplan aangebrachte wijzigingen hebben betrekking op een aanpassing van een gevel, in die zin dat wordt afgezien van het plaatsen van ramen en een deur, een gewijzigde indeling van het gebouw en de toevoeging van vier parkeerplaatsen. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het in relatie tot het totale bouwplan om, in bouwtechnisch en stedenbouwkundig opzicht, beperkte wijzigingen gaat. Ook de uiterlijke verschijningsvorm van het gebouw wijzigt niet in relevante zin. De rechtbank is, gelet hierop, terecht tot het oordeel gekomen dat het om wijzigingen van ondergeschikte aard gaat. Dat, zoals [appellante] aanvoert, de aanpassing van de gevel ertoe heeft geleid dat op het bouwplan alsnog artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht - en daarmee sub 2° in

plaats van sub 3° van artikel 2.12, eerste lid, onder a, van de Wabo - van toepassing werd, maakt dit niet anders. Dit past binnen de hiervoor genoemde vaste jurisprudentie, die is bedoeld om de mogelijkheid te bieden beletselen voor vergunningverlening weg te nemen, zonder dat een geheel nieuwe aanvraag moet worden ingediend. Het betoog faalt.

Nota Stappenplan Vestiging van Maatschappelijk Gevoelige Voorzieningen

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college de Nota "Stappenplan Vestiging van Maatschappelijk Gevoelige Voorzieningen" (hierna: de Nota) niet op juiste wijze heeft toegepast en daardoor in strijd met artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht heeft gehandeld. Volgens [appellante] had een juiste toepassing van het in de Nota beschreven stappenplan geleid tot een andere en betere locatie voor de vestiging van de medische heroïne-unit. De keuze voor het terrein van het psychiatrisch centrum Jan Wier verdraagt zich volgens [appellante] ook niet met het uitgangspunt van de Nota dat sprake dient te zijn van een evenwichtige spreiding van maatschappelijk gevoelige voorzieningen over de stad.

3.1. De Nota is een politiek-bestuurlijk stuk waarin is beschreven hoe de vestiging van een nieuwe maatschappelijk gevoelige voorziening in Tilburg op politiek-bestuurlijk niveau wordt voorbereid en geëvalueerd. Anders dan waarvan [appellante] uitgaat, bevat de Nota geen beleid voor de toepassing van de bevoegdheid, gegeven in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo. De vraag of de in de Nota beschreven stappen - zoals locatieonderzoek en communicatie met betrokkenen - voorafgaand aan de besluitvormingsprocedure over de aanvraag van Novadic-Kentron volledig en op juiste wijze zijn doorlopen, staat in deze procedure, anders dan [appellante] veronderstelt, niet ter beoordeling.

3.2. Blijkens het bestreden besluit bestonden ten tijde van het nemen van dit besluit uitsluitend beleidsregels voor de toepassing van de in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo gegeven bevoegdheid met betrekking tot woningen binnen de bebouwde kom en recreatiewoningen. Voor andere gevallen bestond geen beleid, zodat het college op grond van een belangenafweging diende te beslissen of voor het project zoals aangevraagd door Novadic-Kentron vergunning kon worden verleend met toepassing van voornoemde bevoegdheid. In het kader van die belangenafweging heeft het college gezien of er belangen zijn die in de weg stonden aan verlening van de gevraagde omgevingsvergunning. Daarbij heeft het ook het belang van een evenwichtige spreiding van maatschappelijk gevoelige voorzieningen over de stad betrokken. Het college heeft beoordeeld of met het project zoals aangevraagd sprake blijft van een evenwichtige spreiding, waarbij het rekening heeft gehouden met uitgangspunten die hierover in de Nota zijn verwoord. Omdat het project volgens het college niet leidt tot een onevenwichtige spreiding van maatschappelijke voorzieningen over de stad, bestaat er volgens het college in zoverre geen aanleiding om de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren.

3.3. Hetgeen [appellante] aanvoert, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat uitvoering van het project zoals aangevraagd door Novadic-Kentron leidt tot een onevenwichtige spreiding van maatschappelijke voorzieningen over de stad, die voor het college aanleiding had moeten zijn om, bij afweging van de belangen, over te gaan tot weigering van de gevraagde omgevingsvergunning. Het enkele feit dat aan het Jan Wierhof reeds andere voorzieningen voor geestelijke gezondheidszorg aanwezig zijn, maakt niet dat de komst van de medische heroïne-unit leidt tot een onevenwichtige spreiding van maatschappelijke voorzieningen. Dat

er, naar [appellante] stelt, betere locaties voor een medische heroïne-unit zijn aan de randen van de stad, kan verder, wat daarvan zij, op zichzelf geen reden zijn om geen vergunning te verlenen voor de aangevraagde locatie. Volgens vaste jurisprudentie (onder meer de uitspraak van 19 februari 2014 in zaak nr. 201302742/1/A4) dient het bevoegd gezag immers te beslissen over het project zoals dat is aangevraagd. Indien dit project op zichzelf aanvaardbaar is, kan het bestaan van alternatieven slechts dan tot weigering van een omgevingsvergunning voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat met aanmerkelijk minder bezwaren kan worden bereikt. Van het bestaan van zulke alternatieven is niet gebleken.

3.4. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank in het betoog van [appellante] met betrekking tot de Nota terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen. Het betoog faalt.

Motivering bestreden besluit en belangenafweging

4. [appellante] voert aan dat de rechtbank heeft miskend dat het bestreden besluit niet berust op een deugdelijke en inzichtelijke motivering en op een deugdelijke belangenafweging. Volgens haar zal de vestiging van de medische heroïne-unit leiden tot zodanige overlast en onveiligheid dat het college, bij afweging van de belangen van omwonenden tegen het belang van Novadic-Kentron, de gevraagde omgevingsvergunning had moeten weigeren. In dit verband wijst zij op een drietal door haar in de bezwaarprocedure overgelegde stukken, te weten het rapport 'Stappen Zetten' van Bureau Beke van december 2013, het rapport 'Tilburgse Taferelen' van de Politieacademie, LokaleZaken en Beke Advies van november 2012 en een notitie van de Bewonerscommissie Jan Wierhof van 2 december 2012. Al deze stukken zijn volgens [appellante] deskundige tegenadviezen, waaraan het college in het bestreden besluit niet zonder meer voorbij had mogen gaan. Zij verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 5 oktober 2005 in zaak nr. 200502052/1.

4.1. Voor zover [appellante] aanvoert dat het bestreden besluit niet berust op een deugdelijke en inzichtelijke motivering, omdat een deel van de beslissingen en stukken die volgens haar ten grondslag liggen aan het bestreden besluit in dat besluit niet wordt genoemd en ook niet beschikbaar is gesteld, doelt zij kennelijk op (vermeende) beslissingen en stukken uit het politiek-bestuurlijke traject voorafgaand aan de besluitvormingsprocedure over de aanvraag van Novadic-Kentron. Dat politiek-bestuurlijke voortraject staat hier niet ter beoordeling. Het college diende te beslissen en heeft beslist op de aanvraag zoals die door Novadic-Kentron is ingediend, met de daartoe behorende bescheiden.

4.2. De door [appellante] genoemde uitspraak van 5 oktober 2005 betrof de aanwijzing van een gemeentelijk monument, gebaseerd op een wettelijk verplicht advies van de monumentencommissie. De appellant in die zaak had als reactie op dat advies een tegenadvies laten uitbrengen. Omdat niet betwist was dat de opsteller van het tegenadvies op zichzelf deskundig was, kwam de Afdeling in die zaak tot het oordeel dat het bevoegd gezag, mede gelet op artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht, niet zonder meer aan dit tegenadvies voorbij had kunnen gaan. Het college heeft zich bij het nemen van het bestreden besluit niet gebaseerd op een wettelijk verplicht advies, zodat afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin artikel 3:9 is opgenomen, thans niet van toepassing is. De huidige zaak is, anders dan [appellante] meent, derhalve niet vergelijkbaar met genoemde uitspraak van 5 oktober 2005. Verder geldt, gelet op het hierna overwogene, dat de inhoud van de door [appellante] ingebrachte stukken geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid tot verlening van de omgevingsvergunning heeft kunnen overgaan.

4.3. Het rapport 'Stappen Zetten' betreft een algemene evaluatie van de toepassing in Tilburg van de Nota, waaruit volgens [appellante] blijkt dat de Nota in dit geval niet juist en volledig is toegepast. Zoals volgt uit hetgeen is overwogen onder 3.1 is voor de beoordeling van het besluit van het college op de aanvraag om omgevingsvergunning van Novadic-Kentron echter niet van relevant belang of in de besluitvormingsprocedure de in de Nota beschreven stappen volledig en op juiste wijze zijn doorlopen.

Het rapport 'Tilburgse Taferelen' is een algemeen rapport over de toepassing van het (nieuwe) softdrugsbeleid in Tilburg, waarbij ook wordt ingegaan op drugsoverlast en -criminaliteit rond coffeeshops en andere 'hotspots'. Daarbij is opgemerkt dat zogenoemde risicovoorzieningen, zoals een nachtopvang voor daklozen, opvang voor drugsverslaafden of crisisopvang, een 'hot spot' kunnen zijn van overlast en illegale drugshandel, waarbij als voorbeeld de locatie van de tijdelijke medische heroïne-unit van Novadic-Kentron aan de Edisonlaan wordt genoemd, waarvoor de thans vergunde medische heroïne-unit op het terrein van het psychiatrisch centrum Jan Wier in de plaats komt. Dit algemene rapport bevat echter geen informatie over de van deze nieuwe medische heroïne-unit op deze nieuwe locatie te verwachten overlast en kan ook anderszins geen aanleiding geven voor het oordeel dat die overlast zodanig groot zal zijn dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot verlening van de gevraagde omgevingsvergunning.

De notitie van 2 december 2012 betreft een zienswijze van omwonenden, waaronder een aantal van de huidige appellanten, waarin onder meer uiteen wordt gezet dat voorzieningen voor drugsverslaafden overlast aantrekken. Ook deze notitie biedt onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de van de thans vergunde medische heroïne-unit op het terrein van het psychiatrisch centrum Jan Wier te verwachten overlast zodanig groot zal zijn dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot verlening van de omgevingsvergunning.

4.4. Dát voorzieningen voor drugsverslaafden overlast veroorzaken, heeft het college bij de besluitvorming onderkend. In het bestreden besluit is er in dit verband op gewezen dat maatregelen zijn getroffen om overlast en onveiligheid als gevolg van de voorzieningen voor geestelijke gezondheidszorg aan het Jan Wierhof te beperken en te bestrijden. Zo zijn in verband met de vestiging van de medische heroïne-unit bestaande voorzieningen van GGz Breburg voor zorgverlening aan ernstig psychiatrische patiënten en mensen met een eetstoornis op het perceel Jan Wierhof 2 weggehaald en zijn tussen Novadic-Kentron, GGz Breburg, de gemeente en de politie door middel van een beheerprotocol afspraken gemaakt over de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid en veiligheid in de omgeving. Verder geldt dat het bestrijden van overlast en onveiligheid een kwestie van handhaving van de openbare orde is. In hetgeen [appellante] aanvoert, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat, bij afweging van de belangen, geen reden bestaat om de gevraagde omgevingsvergunning vanwege overlast en onveiligheid als gevolg van de vestiging van de medische heroïne-unit te weigeren.

4.5. Gelet op het voorgaande is de rechtbank terecht tot het oordeel gekomen dat het bestreden besluit is gebaseerd op een voldoende zorgvuldige belangenafweging en deugdelijke motivering en dat het college de gevraagde omgevingsvergunning in redelijkheid heeft kunnen verlenen. Het betoog faalt.

Conclusie

5. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden bevestigd,

voor zover aangevallen.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. R. Uylenburg en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Van Grinsven
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 maart 2016

462.