

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4738

Datum uitspraak

20 november 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 23 december 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Deventer aan Stichting Torenstad Vastgoed B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het intern verbouwen van een bestaand kantoorgebouw aan de [locatie 1] in Deventer ten behoeve van een zorgfunctie. Bij besluit van 7 juli 2021 heeft het college de onder meer door [appellant] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard. Stichting IrisZorg heeft in Deventer verschillende vestigingen voor de zorg/opvang van personen met psychiatrische- en verslavingsproblematiek. Zij had het voornemen om het kantoorgebouw aan de [locatie 1] in Deventer te gaan gebruiken voor de opvang van personen met psychische/psychosociale problemen. Deze opvang vond eerst ergens anders in Deventer plaats. Het gaat om een zorgconcept dat bestaat uit een vorm van beschermd wonen. Om het pand hiervoor geschikt te maken en 25 wooneenheden met gemeenschappelijke voorzieningen te realiseren, zijn interne verbouwingen nodig. Stichting Torenstad Vastgoed heeft daarvoor bij het college een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen aangevraagd. Het college heeft deze omgevingsvergunning als is bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, verleend. Volgens het college zijn het bouwplan en het beoogde gebruik in overeenstemming met de geldende bestemming/functie "Maatschappelijk" van het bestemmingsplan "Chw-bestemmingsplan Deventer, stad en dorpen deel B" (hierna: Chw-bestemmingsplan) voor het perceel [locatie 1]. In het besluit op

bezwaar van 7 juli 2021 is het college
daarbij gebleven.

Volledige tekst

202206934/1/R3.

Datum uitspraak: 20 november 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

[appellant], wonend in Deventer,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 31 oktober 2022 in zaken nrs. 21/1358,
21/1366, 21/1367 en 21/1368 in het geding tussen:

[appellant] en anderen

en

het college van burgemeester en wethouders van Deventer.

Procesverloop

Bij besluit van 23 december 2020 heeft het college aan Stichting Torenstad Vastgoed B.V.
een omgevingsvergunning verleend voor het intern verbouwen van een bestaand
kantoorgebouw aan de [locatie 1] in Deventer ten behoeve van een zorgfunctie.

Bij besluit van 7 juli 2021 heeft het college de onder meer door [appellant] daartegen
gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 31 oktober 2022 heeft de rechtbank het onder meer door [appellant]
daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard. De rechtbank heeft het besluit van 7 juli
2021 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Stichting Torenvast Vastgoed, Stichting IrisZorg en [appellant] hebben nadere stukken
ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, gelijktijdig met de zaak met zaaknummer 202304052/1/R3, op een
zitting behandeld op 6 november 2024, waar [appellant] en het college, vertegenwoordigd
door mr. A.M.M. Hutten-Bekemeier en [gemachtigde], zijn verschenen. Verder zijn op de
zitting Stichting Torenstad Vastgoed, vertegenwoordigd door [partij A], en Stichting IrisZorg,
vertegenwoordigd door [partij B] en [partij C], beide stichtingen bijgestaan door mr. A. Daan,
advocaat te Deventer, als partijen gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking

getreden.

Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 31 juli 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Stichting IrisZorg heeft in Deventer verschillende vestigingen voor de zorg/opvang van personen met psychiatrische- en verslavingsproblematiek. Zij had het voornemen om het kantoorgebouw aan de [locatie 1] in Deventer (hierna: het pand) te gaan gebruiken voor de opvang van personen met psychische/psychosociale problemen. Deze opvang vond eerst ergens anders in Deventer plaats. Het gaat om een zorgconcept dat bestaat uit een vorm van beschermd wonen. Om het pand hiervoor geschikt te maken en 25 wooneenheden met gemeenschappelijke voorzieningen te realiseren, zijn interne verbouwingen nodig.

Stichting Torenstad Vastgoed heeft daarvoor bij het college een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen aangevraagd. Het college heeft deze omgevingsvergunning als is bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, verleend. Volgens het college zijn het bouwplan en het beoogde gebruik in overeenstemming met de geldende bestemming/functie "Maatschappelijk" van het bestemmingsplan "Chw-bestemmingsplan Deventer, stad en dorpen deel B" (hierna: Chw-bestemmingsplan) voor het perceel [locatie 1]. In het besluit op bezwaar van 7 juli 2021 is het college daarbij gebleven.

Op de zitting van de Afdeling is duidelijk geworden dat de bouwwerkzaamheden zijn uitgevoerd en het pand in januari 2024 door Stichting IrisZorg in gebruik is genomen.

3. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het besluit van 7 juli 2022 vernietigd, omdat het college onvoldoende had gemotiveerd dat het beoogde gebruik, oftewel het zorgconcept van Stichting IrisZorg, past binnen de bestemming/functie "Maatschappelijk". Maar de rechtbank heeft de rechtsgevolgen in stand gelaten, omdat Stichting IrisZorg in beroep een beschrijving van het zorgconcept heeft gegeven. Daaruit is volgens de rechtbank alsnog afdoende gebleken dat het zorgconcept binnen de bestemming/functie "Maatschappelijk" past.

4. [appellant] woont aan de [locatie 2] in Deventer. Dat is vlak achter het pand.

[appellant] vreest dat het beoogde gebruik van het pand zijn woon- en leefklimaat aantast. Hij betwist dat het beoogde gebruik binnen de bestemming/functie "Maatschappelijk" van het Chw-bestemmingsplan past. Hij voert verder aan dat de rechtbank zich niet had mogen baseren op de toelichting op het zorgconcept dat IrisZorg pas op de zitting bij de rechtbank heeft gegeven. Hij betwist bovendien de verbindendheid van de planregeling.

Verbindendheid Chw-bestemmingsplan

5. [appellant] betoogt dat het Chw-bestemmingsplan evident in strijd is met artikel 7c, negende lid, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: BuChw). Het Chw-bestemmingsplan moet daarom onverbindend worden verklaard of buiten toepassing worden gelaten. De wijze waarop het bestemmingsplan geraadpleegd kan worden, is zo ingewikkeld

dat niet gesproken kan worden van een bestemmingsplan dat "algemeen toegankelijk" is. Het door de raad gebruikte internetadres voor het bestemmingsplan is volgens [appellant] te traag en niet altijd raadpleegbaar. De rechtbank heeft dit volgens [appellant] ten onrechte niet onderkend.

Verder acht [appellant] de overweging van de rechtbank over de wens van de planwetgever voor het Chw-bestemmingsplan onjuist. De rechtbank heeft ten onrechte het betoog van het college over deze bedoeling aannemelijk geacht. Maar volgens [appellant] heeft de planwetgever met een verbreding/verruiming van de bestemming/functie "Maatschappelijk" om slagvaardig en snel te kunnen inspelen op ontwikkelingen en behoeften uit de wijk niet het oog gehad op zorgfuncties met begeleid wonen. Daarmee maakt de bestemming/functie volgens [appellant] meer mogelijk dan de planwetgever heeft willen regelen. Het bestemmingsplan is volgens hem op dit punt in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

5.1. De mogelijkheid om de gelding van de toepasselijke bestemmingsplanregeling aan de orde te stellen in een procedure die is gericht tegen een besluit over de verlening van een omgevingsvergunning, strekt niet zover dat deze regeling aan dezelfde toetsingsmaatstaf wordt onderworpen als de toetsingsmaatstaf die wordt gehanteerd in het kader van de beoordeling van beroepen tegen een vastgesteld bestemmingsplan. Als in een procedure over vergunningverlening wordt aangevoerd dat de bestemmingsregeling in strijd is met een hogere regeling, dan moet de bestemmingsregeling alleen onverbindend worden geacht of buiten toepassing worden gelaten als de bestemmingsregeling evident in strijd is met de hogere regeling. Om evident te zijn, is onder meer vereist dat de hogere regelgeving zo concreet is dat deze zich voor toetsing daaraan bij wijze van exceptie leent.

5.2. De Afdeling stelt vast dat het Chw-bestemmingsplan een bestemmingsplan is als is bedoeld in artikel 7c van het BuChw. Artikel 7c, negende lid, aanhef en onder a, aanhef en onder 1°, van het BuChw luidt:

"Bij de voorbereiding, vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling van het bestemmingsplan kan worden afgeweken van: a.de volgende artikelen van het Besluit ruimtelijke ordening: 1°.1.2.1, tweede lid, en 1.2.1a, onderdeel a, onder de voorwaarde dat het ontwerp van het bestemmingplan of het vastgestelde bestemmingsplan elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar wordt gesteld en blijft op een door de raad te bepalen internetadres. In dat geval bevat de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 1.2.1, tweede lid, een verwijzing naar dit internetadres;".

5.3. Het college heeft onweersproken naar voren gebracht dat het bestemmingsplan beschikbaar is gesteld op een eigen gemeentelijke planviewer op het internetadres <https://deventer.tercera-go.nl/mapviewer/default.aspx?id=NLIMRO0150Chw001B-VG01>. De link naar dit internetadres was op www.ruimtelijkeplannen.nl opgenomen onder het tabblad "Documenten". Daarnaast was de link vermeld in de kennisgeving van het vastgestelde bestemmingsplan in de Staatscourant 2020, nummer 39474. Met de rechtbank is de Afdeling dan ook van oordeel dat van strijd met artikel 7c, negende lid, aanhef en onder a, aanhef en onder 1°, van het BuChw geen sprake is.

5.4. De Afdeling overweegt dat de door [appellant] bedoelde overweging van de rechtbank een reactie vormt op het betoog van [appellant] dat ten onrechte de bestemming/functie "Maatschappelijk" in het Chw-bestemmingsplan is verruimd ten opzichte van de bestemming "Gemengd" in het daaraan voorafgaande bestemmingsplan "Rivierenwijk en Snipperling". Hierover heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling terecht geoordeeld, ook gelet op wat onder 5.1 is overwogen, dat de vraag of uit het oogpunt van een goede ruimtelijke

ordering aan een perceel de juiste bestemming/functie is toegekend, in het kader van een exceptieve toetsing niet aan de orde kan komen.
Het betoog slaagt niet.

Grondslag van de aanvraag verlaten

6. [appellant] betoogt dat de omgevingsvergunning is aangevraagd voor de functie "zorgwoningen" en voor het gebruik van het pand voor de functie "wonen". Het college heeft de grondslag van de aanvraag verlaten door te beslissen dat het pand wordt verbouwd ten behoeve van een zorgfunctie. Hieraan is de rechtbank volgens [appellant] ten onrechte voorbijgegaan.

[appellant] betoogt daarnaast dat de grondslag van de aanvraag ook is verlaten, omdat de rechtbank betekenis heeft toegekend aan de door Stichting IrisZorg gegeven beschrijving van het zorgconcept en vanwege die beschrijving de rechtsgevolgen van het besluit op bezwaar in stand heeft gelaten.

6.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college bij de verlening van de omgevingsvergunning noch de rechtbank bij de beoordeling van de beroepen de grondslag van de aanvraag verlaten. De Afdeling stelt vast dat het bouwplan zelf waarvoor de omgevingsvergunning als is bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo is verleend, niet is gewijzigd. Dat is ook niet gebeurd door de later gegeven beschrijving van het zorgconcept. Wat betreft het beoogde gebruik van het te verbouwen kantoorgebouw overweegt de Afdeling dat uit de aanvraag niet volgt dat het alleen gaat om een woonfunctie en niet om een zorgfunctie. In het aanvraagformulier van 31 juli 2020 is weliswaar aangevinkt dat het pand voor de functie "zorgwoning" en voor het gebruik "wonen" wordt verbouwd. Maar in het aanvraagformulier is ook aangevinkt dat het qua soort zorgwoning gaat om "geclusterde woningen i.v.m. zorg in een woongebouw (individueel wonen)" en dat de zorgvoorziening "24-uurs-zorg (zorgverleners in huis)" aanwezig zal zijn. Daarnaast is in het aanvraagformulier de volgende toelichting op de bouwwerkzaamheden gegeven: "het bestaande kantoorgebouw wordt, zonder constructieve aanpassingen, intern verbouwd ten behoeve van een zorgfunctie (24-uurs zorg, constant aanwezig in het gebouw) met beschermd wonen, met gemeenschappelijke keuken, -woonkamer en - buitenruimte, voor cliënten met een zorgbeschikking of -indicatie".

Door Stichting IrisZorg is voorafgaand aan de verlening van de omgevingsvergunning een toelichting gegeven op het zorgconcept. Die toelichting is opgenomen in het beleidsadvies van het gemeentelijk adviesorgaan Carrousel van 29 september 2020. Dat advies is door het college aan de omgevingsvergunning ten grondslag gelegd. Bij de rechtbank is door Stichting IrisZorg een uitgebreidere toelichting op het zorgconcept gegeven. Beide toelichtingen maken duidelijk welk concreet zorgconcept in het pand is beoogd. Naar het oordeel van de Afdeling omschrijven deze toelichtingen het beoogde gebruik van het pand nader, maar wijzigen zij dit beoogde gebruik niet. Uit de aanvraag volgt namelijk al dat het beoogde gebruik van het pand is gericht op een zorgfunctie waarbij ook bewoning plaatsvindt. Van het verlaten van de grondslag van de aanvraag is dus geen sprake.

De betogen slagen niet.

Strijd met de maatschappelijke bestemming/functie

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte het aangevraagde bouwplan in overeenstemming met de bestemming/functie "Maatschappelijk" heeft geacht. Volgens hem slaat de beoogde gebruiksfunctie van het pand door naar wonen in plaats van zorg. Dat er

sprake is van een begeleidings- of behandelingstraject, zegt in beginsel niets over de aard en mate waarin zorg nodig is en betekent niet dat sprake is zorg. Verder betoogt [appellant] dat niet is gebleken dat er sprake is van een verplicht begeleidings- of behandelingstraject.

7.1. Bij toetsing van een bouwplan aan een bestemmingsplan moet niet alleen worden beoordeeld of het bouwwerk overeenkomstig de bestemming kan worden gebruikt, maar ook of het bouwwerk daadwerkelijk met het oog op het toegestane gebruik wordt gebouwd. Dit houdt in dat een bouwwerk in strijd is met de bestemming als redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of ook zal worden gebruikt voor andere doeleinden dan de doeleinden die de bestemming toestaat.

7.2. De Afdeling stelt vast dat aan het perceel aan de [locatie 1] in het Chw-bestemmingsplan de bestemming/functie "Maatschappelijk" is toegekend. Uit de bestemmings-/functieomschrijving van artikel 118.1 blijkt dat ter plaatse maatschappelijke voorzieningen, ten behoeve van: 1. welzijn; 2. gezondheidszorg; 3. religie, levensbeschouwelijke voorzieningen; 4. openbare dienstverlening; 5. onderwijs, educatieve voorzieningen; 6. jeugd-/kinderopvang; 7. openbare speelterreinen/speelplaatsen; 8. verenigingsleven; 9. sociaal-culturele voorzieningen; met de daarbij behorende voorzieningen zijn toegelaten. In de plan-/functieregels is niet gedefinieerd wat onder "maatschappelijke voorzieningen" moet worden verstaan. Op gronden met de bestemming/functie "Maatschappelijk" is wonen niet toegestaan.

7.3. De Afdeling stelt verder vast dat in de uitspraak van de rechtbank is beschreven om welk zorgconcept het gaat. Samengevat gaat het om de begeleiding van en zorg verleend door Stichting IrisZorg aan personen met een niet-somatische hulpvraag. Die zorg en begeleiding zijn erop gericht om deze personen te leren zelfstandig te wonen. Er is 24-uurszorg (op afroep) beschikbaar. Het begeleidings- of behandelingstraject is voor de personen verplicht. De beschrijving van dit concept wordt door [appellant] niet betwist met uitzondering van het punt dat op de 25 bewoners maar maximaal twee begeleiders overdag en één beveiligers 's nachts in het pand aanwezig zijn. Daarmee zijn volgens [appellant] te weinig medewerkers aanwezig om voldoende zorg aan de 25 bewoners te kunnen leveren. Dit betekent dat uit moet worden gegaan van bewoning.

7.4. De vraag ligt voor of sprake is van een woonsituatie met nagenoeg zelfstandige bewoning of van een situatie, waarvan het college en de rechtbank uitgaan, waar sprake is van wonen met zorg. Nagenoeg zelfstandige bewoning is gelet op wat hiervoor is overwogen onder 7.1, op basis van het Chw-bestemmingsplan ter plaatse niet toegestaan. Gaat het om wonen met zorg, dan is dit naar het oordeel van de Afdeling te kwalificeren als een maatschappelijke voorziening ten behoeve van "welzijn" en "gezondheidszorg". Dit is op grond van het Chw-bestemmingsplan ter plaatse wel toegestaan. Voor de beantwoording van de voorliggende vraag moet naar het oordeel van de Afdeling betekenis worden toegekend aan de mate van zorg, inclusief toezicht en begeleiding, die aan de bewoners van de betrokken woningen wordt verleend.

7.5. Naar het oordeel van de Afdeling is de rechtbank terecht tot het oordeel gekomen dat het voorgenomen gebruik van het pand in overeenstemming is met de bestemming/functie "Maatschappelijk". De rechtbank heeft hiertoe terecht doorslaggevend geacht dat het verblijf van de personen in het pand sterk verworven is met de zorg die aan hen wordt geboden. Het doel van de zorg is erop gericht op het aanleren van (woon)vaardigheden met als doel dat de personen in de toekomst (meer) zelfstandig kunnen wonen. Hiervoor ontvangen de bewoners een aantal uren begeleiding per dag. In het pand zijn ook continu twee medewerkers overdag en ten minste één beveiligers met zorgaantekening 's nachts

aanwezig. Het begeleidingstraject heeft daarnaast een verplicht karakter. Als de personen hun (zorg)afspraken met Stichting IrisZorg niet nakomen, dan moeten zij uiteindelijk de wooneenheid verlaten. Dat laatste is ook het geval, als de personen in staat zijn om (meer) zelfstandig te wonen. Stichting IrisZorg bepaalt of de personen in de wooneenheid mogen wonen. Dit alles duidt op zo'n intensieve mate van zorg dat het wonen door de personen in het pand dan ook niet is aan te merken als (nagenoeg) zelfstandige bewoning. Dat er overdag in het pand van 7.00-12.30 uur twee zorgmedewerkers en 's nachts ten minste één beveiligers met een zorgaantekening op 25 bewoners aanwezig zijn, leidt niet tot een ander oordeel. Niet van doorslaggevende betekenis is de hoeveelheid zorg die deze medewerkers aan elk van de 25 bewoners individueel kunnen verlenen, maar de 24/7-beschikbaarheid en het verplichtende karakter van de zorg. Daarbij komt dat door Stichting IrisZorg onweersproken is gesteld, dat in het pand door deze medewerkers ook groepszorg kan worden gegeven en andere zorgmedewerkers het pand bezoeken om individuele zorg en begeleiding aan de bewoners te geven.

Het betoog slaagt niet.

In stand laten rechtsgevolgen

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit op bezwaar in stand heeft gelaten. Hij stelt dat hij zich niet op de op de zitting gegeven toelichting op het zorgconcept heeft kunnen voorbereiden. Daarnaast betoogt hij dat de toelichting is gegeven door Stichting IrisZorg die niet de aanvrager van de omgevingsvergunning is. De rechtbank heeft nagelaten om te onderzoeken of de aanvrager, Stichting Torenvast Vastgoed, de door Stichting IrisZorg gegeven toelichting steunt.

8.1. De Afdeling stelt vast dat uit het proces-verbaal van de zitting van de rechtbank op 13 oktober 2022 niet blijkt dat door de rechtbank aan Stichting Torenvast Vastgoed is gevraagd of zij de door Stichting IrisZorg gegeven verklaring steunt. Naar het oordeel van de Afdeling kon de rechtbank daar redelijkerwijs wel vanuit gaan. Stichting Torenvast Vastgoed heeft als eigenaar en aanvrager om omgevingsvergunning het bouwplan ontwikkelt met het oog op de voorgenomen exploitatie door Stichting IrisZorg. Daarbij komt dat beide stichtingen op de zitting bij de rechtbank zijn vertegenwoordigd door dezelfde gemachtigde. Gelet hierop en op daarnaast de parallelle belangen van beide stichtingen kon de rechtbank ervan uitgaan dat Stichting Torenvast Vastgoed het eens was met de door Stichting IrisZorg gegeven toelichting.

8.2. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank ervan uit mocht gaan dat [appellant] in staat zou zijn om op de op de zitting gegeven toelichting te kunnen reageren, omdat deze toelichting al in voldoende mate aan hem bekend kon zijn. De door Stichting IrisZorg op de zitting gegeven toelichting is weliswaar iets uitgebreider, maar niet wezenlijk anders dan de al opgenomen beschrijving van het beoogde gebruik op pagina 8 van het advies van de bezwaarschriftencommissie en het beleidsadvies van Carrousel van 29 september 2020. Dat laatste advies maakte deel uit van de stukken van de bezwaarprocedure en was bij [appellant] bekend.

8.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank dan ook terecht tot het oordeel kunnen komen om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit op bezwaar in stand te laten.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

10. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J. Gundelach, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.N. Witsen, griffier.

w.g. Gundelach

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Witsen

Griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 november 2024

727