

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BV9449
Datum uitspraak	21 maart 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 oktober 2008 heeft het college aan de stichting vrijstelling en bouwvergunning verleend voor het oprichten van een Forensisch Psychiatrisch Centrum op het perceel Wageningsestraat 104 te Zetten, gemeente Overbetuwe, (hierna: het perceel).

Volledige tekst

201108274/1/A1.

Datum uitspraak: 21 maart 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de stichting Stichting O.G. Heldringstichting, gevestigd te Zetten, gemeente Overbetuwe, appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 21 juni 2011 in zaken nrs. 09/4546 en 09/4728 in het geding tussen:

de stichting

en

1. het college van burgemeester en wethouders van Overbetuwe
2. de raad van de gemeente Overbetuwe.

1. Procesverloop

Bij besluit van 7 oktober 2008 heeft het college aan de stichting vrijstelling en bouwvergunning verleend voor het oprichten van een Forensisch Psychiatrisch Centrum op het perceel Wageningsestraat 104 te Zetten, gemeente Overbetuwe, (hierna: het perceel).

Bij besluit van 29 september 2009 heeft de gemeenteraad geweigerd medewerking te verlenen aan het opstarten van een procedure krachtens artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) ten behoeve van voormeld project.

Bij besluit van 13 oktober 2009 heeft het college, voor zover thans van belang, het door de vereniging Vereniging Veilige Leefomgeving Zetten en de stichting Stichting Christelijk Voortgezet Onderwijs Over- en Midden-Betuwe tegen het besluit van 7 oktober 2008 gemaakte bezwaar gegrond verklaard, dat besluit herroepen en alsnog geweigerd

bouwvergunning te verlenen voor het bouwplan.

Bij uitspraak van 21 juni 2011, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door de stichting tegen de besluiten van 29 september 2009 en van 13 oktober 2009 ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de stichting bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 29 juli 2011, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 12 september 2011.

Het college en de gemeenteraad hebben een verweerschrift ingediend.

De vereniging en de stichting CVO hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De stichting en de stichting CVO hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 februari 2012, waar de stichting, vertegenwoordigd door haar [voorzitter], bijgestaan door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, en het college en de gemeenteraad, vertegenwoordigd door R.W. Mooij, wethouder, R.M. Willemse en ing. D.H.H.J. van Hal, beiden werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door mr. J.A.M. van der Velden, advocaat te Breda, zijn verschenen.

Voorts zijn daar als partij gehoord de vereniging, vertegenwoordigd door mr. C. van Deutekom, advocaat te Arnhem, en de stichting CVO, vertegenwoordigd door mr. E.C. Visser-Buizert, advocaat te Woerden.

2. Overwegingen

2.1. De vereniging heeft in de schriftelijke uiteenzetting betoogd dat de stichting geen belanghebbende is bij de aanvraag om verlening van bouwvergunning is aan te merken, nu zij de gronden, waarop het bouwplan is voorzien, niet in eigendom heeft.

2.1.1. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling, onder meer de uitspraak van 28 oktober 2009 in zaak nr. 200900139/1/H1, is de aanvrager om verlening van een bouwvergunning belanghebbende bij een beslissing op die aanvraag, tenzij aannemelijk is dat het bouwplan nimmer kan worden verwezenlijkt. Weliswaar heeft de stichting de gronden waarop het bouwplan is voorzien niet in eigendom, maar niet aannemelijk is dat het bouwplan deswege niet kan worden verwezenlijkt. Desgevraagd heeft de stichting ter zitting bevestigd dat indien daarvoor bouwvergunning zal worden verleend, zij tot realisatie van het bouwplan zal overgaan.

2.2. Het betoog van de vereniging dat de stichting de gronden van het hoger beroep niet binnen de daarvoor gestelde termijn heeft aangevuld, mist feitelijke grondslag. De stichting heeft bij faxbericht van 12 september 2011 de gronden aangevuld, derhalve binnen de daarvoor gestelde termijn die tot en met die dag liep.

2.3. Ingevolge artikel 44, eerste lid, van de Woningwet, zoals deze bepaling luidde ten tijde van belang en voor zover thans van belang, mag slechts en moet de reguliere bouwvergunning worden geweigerd, indien:

- a. het bouwen waarop de aanvraag betrekking heeft, niet voldoet aan de voorschriften die zijn gegeven bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 of 120;
- b. het bouwen niet voldoet aan de bouwverordening;
- c. het bouwen in strijd is met een bestemmingsplan of met de eisen die krachtens zodanig

plan zijn gesteld;

d. het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk of de standplaats, waarop de aanvraag betrekking heeft, in strijd is met de redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onderdeel a.

2.4. Ingevolge artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) kan de gemeenteraad, behoudens het gestelde in het tweede en derde lid, ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben. Onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur een gemeentelijk, intergemeentelijk of regionaal structuurplan verstaan. Indien er geen structuurplan is of wordt opgesteld, wordt bij de ruimtelijke onderbouwing in elk geval ingegaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan, dan wel wordt er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied. De gemeenteraad kan zijn vrijstellingsbevoegdheid delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

Ingevolge het tweede lid kunnen burgemeester en wethouders vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan in door gedeputeerde staten, in overeenstemming met de inspecteur, aangegeven categorieën van gevallen. Het bepaalde in het eerste lid met betrekking tot een goede ruimtelijke onderbouwing is van overeenkomstige toepassing.

2.5. Bij besluit van 28 september 2006 heeft het college van gedeputeerde staten van Gelderland de "Vrijstellingenlijst ex artikel 19, tweede lid, van de WRO" (hierna: de provinciale lijst) vastgesteld, waarin categorieën van gevallen als bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de WRO zijn aangegeven.

In de algemene voorwaarden van de provinciale lijst is, voor zover thans van belang, bepaald dat van de in de lijst genoemde mogelijkheden geen gebruik mag worden gemaakt indien het project op basis van het Streekplan Gelderland 2005 gelegen is in het groen-blauw raamwerk, een waardevol landschap, een groene wig, een grondwaterbeschermingsgebied of stiltegebied.

2.6. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan

"Kom Zetten/Kom Hemmen" (hierna: het bestemmingsplan) rust op het perceel de bestemming "Bijzondere doeleinden".

Ingevolge artikel 10.1.1 van de planvoorschriften zijn de op de plankaart als "Bijzondere doeleinden" aangegeven gronden bestemd voor:

a. maatschappelijke dienstverlening, met bijbehorende bebouwing, waaronder dienstwoningen, uitsluitend ter plaatse van de op de plankaart aangegeven aanduiding, en (on)bebouwde terreinen;

b. aan de maatschappelijke dienstverlening ondergeschikte horeca, uitsluitend ter plaatse van de op de plankaart aangegeven aanduiding.

Ingevolge artikel 10.2, aanhef en onder e, mag de hoogte van bouwwerken, geen gebouw zijnde, maximaal 3 m bedragen, met dien verstande dat de hoogte van terreinomheiningen maximaal 2 m mag bedragen.

Ingevolge artikel 37.1 is het verboden de gronden en bouwwerken te gebruiken op een wijze

of tot een doel strijdig met de in het plan aan de grond gegeven bestemming. Ingevolge artikel 1.1 wordt in deze voorschriften onder maatschappelijke dienstverlening verstaan: dienstverlening op medisch, sociaal-cultureel, religieus of educatief gebied dan wel op het gebied van openbaar bestuur.

2.7. In de bij het bestemmingsplan behorende toelichting is vermeld dat in Zetten de sociaal-medische voorzieningen kliniek de Lingewal van de Stichting Kinder- en Jeugdpsychiatrie Oost-Nederland, de Heldringstichting en de Federatie Stichting voor Thuiszorg en Maatschappelijk Werk aanwezig zijn.

Ten aanzien van het perceel is in de toelichting vermeld: "De Heldringstichting heeft het initiatief genomen om voor het eigen terrein een (ruimtelijke) visie te ontwikkelen. Uitgangspunt hierbij is het actualiseren en opwaarderen van het terrein. Op het terrein zal sloop-nieuwbouw plaatsvinden. Met de nieuwbouw wordt bereikt dat de gebouwen aan beide zijden van de Wageningsestraat rondom een centraal groengebied worden gerealiseerd. Het oppervlak aan bebouwing dat aan de westzijde ten opzichte van de huidige situatie verloren gaat wordt aan de oostzijde gecompenseerd. Ook zal aan beide zijden uitbreiding plaatsvinden. Aan de oostzijde zitten bewoners die weinig bewegingsvrijheid hebben, terwijl aan de westzijde de bewoners wonen die klaar zijn om zelfstandig de maatschappij in te gaan. Vanaf het terrein naar de dorpskern zijn nagenoeg geen verbindingen, het terrein wordt afgeschermd van de rest van de dorpskern. De afscherming geschiedt door middel van beplanting en een watergang."

Ten aanzien van de bestemming "Bijzondere doeleinden" is in de toelichting vermeld: "Het betreft hier een verzamelbestemming ten behoeve van medische, sociaal-culturele, religieuze, educatieve en openbare dienstverlenende instellingen. (...) Onder meer het terrein van de Heldringstichting is grotendeels bestemd tot "Bijzondere doeleinden". Daarbij is rekening gehouden met de sloop- en nieuwbouwplannen van de stichting."

2.8. Het bouwplan ziet op het oprichten van een Forensisch Psychiatrisch Centrum (hierna: het FPC) met 120 gesloten behandelplaatsen, bestaande uit paviljoens met 168 cellen en school- en sportvoorzieningen en andere voorzieningen. Ter plaatse zullen jongeren en jongvolwassenen met een forensisch profiel behandeld worden, aan wie een PIJ-maatregel (Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen), dan wel een tbs-maatregel (terbeschikkingstelling) is opgelegd. Bij het bouwplan zijn ook de oprichting van een hekwerk en een muur van 5 m hoogte om het perceel voorzien.

In de nabijheid van het perceel exploiteert de stichting sinds tientallen jaren een particuliere justitiële inrichting die tot 1 januari 2008 beveiligde en beperkt beveiligde behandeling bood voor ondertoezicht gestelde, uithuis geplaatste jongeren en voor hen aan wie een PIJ-maatregel is opgelegd. Vanwege de wettelijke en bestuurlijke scheiding tussen die twee categorieën wenst de stichting de gesloten behandeling onder te brengen in het FPC, waarin, in samenwerking met de stichting FPC de Rooyse Wissel tevens jongvolwassen tbs-ers zullen worden geplaatst.

2.9. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het bouwplan met het bestemmingsplan in strijd is. Daartoe heeft de rechtbank voorop gesteld dat de bestemming "Bijzondere doeleinden" in de planvoorschriften limitatief is beschreven. Volgens de rechtbank kan de behandeling van jongeren aan wie een PIJ-maatregel is opgelegd of jongvolwassenen aan wie de maatregel tbs is opgelegd, niet worden aangemerkt als een vorm van dienstverlening. De rechtbank overweegt in dit verband dat het FPC een penitentiair karakter heeft, doordat de bewoners daar onvrijwillig

verblijven, uit hoofde van een strafrechtelijke maatregel en met het oog op hun terugkeer in de samenleving. De rechtbank acht doorslaggevend dat het doel van de behandeling in het FPC in het kader van een PIJ- of tbs-maatregel primair is gelegen in het dienen van een maatschappelijk belang en niet primair op het dienen van het belang van degenen aan wie deze maatregel is opgelegd.

Voorts overweegt de rechtbank dat voor zover in de toelichting bij het bestemmingsplan al aanleiding gevonden zou kunnen worden om een ruime uitleg aan de bestemming te geven, ook daarmee het bouwplan nog niet in overeenstemming met de bestemming kan worden geacht. Dat de planwetgever rekening heeft willen houden met plaatsing van jongeren met een PIJ-maatregel, naast andere vormen van behandeling, impliceert niet dat de planwetgever ook het oprichten van een inrichting met 120 behandelplaatsen, exclusief ten behoeve van PIJ en tbs heeft willen toestaan, aldus de rechtbank.

2.10. De stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. Daartoe voert zij aan dat het gebruik ten behoeve van het FPC kan worden aangemerkt als medische en sociale dienstverlening. Voorts heeft de rechtbank volgens de stichting ten onrechte doorslaggevende betekenis toegekend aan de omstandigheid dat het doel van de behandeling in het FPC primair is gelegen in het dienen van een maatschappelijk belang en niet in het dienen van het belang van degenen aan wie de maatregel is opgelegd. Ten slotte voert de stichting in dit verband aan dat ook uit de toelichting bij het bestemmingsplan volgt dat het gebruik als FPC in overeenstemming is met de bestemming "Bijzondere doeleinden".

2.10.1. Dit betoog faalt. De rechtbank is terecht tot de conclusie gekomen dat het bouwplan in strijd is met de bestemming "Bijzondere doeleinden". Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de behandeling van jongeren en jongvolwassenen aan wie een PIJ- of een tbs-maatregel is opgelegd, niet kan worden aangemerkt als dienstverlening. In dit verband is van belang dat het FPC het karakter van een penitentiaire inrichting heeft, onder meer gelet op de om het perceel voorziene omheining, bestaande uit een muur van 5 m hoog en een hekwerk tussen de inrichting en de muur, alsmede de omstandigheid dat de bewoners daar onvrijwillig verblijven, uit hoofde van een strafmaatregel en met het oog op hun terugkeer in de samenleving.

Voor zover de stichting in dit verband verwijst naar hetgeen in de toelichting bij het bestemmingsplan is vermeld, geeft dat geen grond voor een ander oordeel. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 2 december 2009 in zaak nr. 200900961/1/H1; www.raadvanstate.nl) de op de plankaart aangegeven bestemming en de daarbij behorende voorschriften beslissend zijn voor het antwoord op de vraag, of een bouwplan in strijd is met een bestemmingsplan en de toelichting in dit verband in zoverre betekenis heeft dat deze over de bedoeling van de planwetgever meer inzicht kan geven indien de bestemming en de bijbehorende voorschriften waaraan moet worden getoetst op zichzelf noch in hun samenhang duidelijk zijn.

Nu, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, de desbetreffende planvoorschriften op zichzelf duidelijk zijn, kan aan hetgeen terzake in de toelichting bij het bestemmingsplan is vermeld geen doorslaggevende betekenis worden toegekend bij beantwoording van de vraag of het FPC past binnen de bestemming "Bijzondere doeleinden". Bovendien heeft de planwetgever volgens de toelichting bij het bestemmingsplan weliswaar rekening gehouden met het plaatsen van jongeren met een PIJ-maatregel, naast andere vormen van behandeling, maar dit betekent niet dat de planwetgever het oprichten van een inrichting met 120

behandelplaatsen, uitsluitend ten behoeve van PIJ en tbs heeft willen toestaan. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat in de toelichting geen melding wordt gemaakt van behandeling van jongvolwassenen aan wie een tbs-maatregel is opgelegd en dat daarvoor veiligheidsvoorschriften vereist zijn, zoals onder meer de ommuring van de inrichting en het plaatsen van een hekwerk tussen de inrichting en de muur, die, zoals hiervoor is overwogen, het FPC het karakter van een penitentiaire inrichting geven, terwijl in het bestemmingsplan niet in een zodanige omheining is voorzien.

2.11. Het betoog van de stichting dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college onbevoegd is krachtens artikel 19, tweede lid, van de WRO vrijstelling te verlenen voor het bouwplan, omdat het perceel niet is gelegen in een gebied, dat in het Streekplan Gelderland 2005 als "Groen Blauw raamwerk", "Waardevol landschap" en/of "grondwaterbeschermingsgebied" is aangewezen, heeft zij ter zitting ingetrokken.

2.12. De stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de gemeenteraad in redelijkheid niet heeft kunnen weigeren vrijstelling voor het bouwplan te verlenen, als het heeft gedaan. Daartoe voert zij aan dat het college eerder, in 2004, aan haar vrijstelling heeft verleend voor een vergelijkbaar bouwplan.

2.12.1. Dit betoog faalt. De omstandigheid dat het college eerder ten behoeve van een ander bouwplan met toepassing van artikel 19, tweede lid, van de WRO vrijstelling heeft verleend, betekent niet dat de gemeenteraad gehouden is voor het thans aan de orde zijnde bouwplan vrijstelling te verlenen, reeds omdat ten tijde van de door het college verleende vrijstelling een ander bestemmingsplan gold.

2.13. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. R. van der Spoel, voorzitter, en mr. C.J.M. Schuyt en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.E.B. de Haseth, ambtenaar van staat.

w.g. Van der Spoel w.g. De Haseth
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 21 maart 2012

476.