

Imming Omgevingsmanagement
De heer J. Imming
Betsy Perklaan 11
8121 KA Olst

Inlichtingen bij: De heer N. van Buitenen
Team: Vergunningen & Handhaving
Onderwerp: Beslissing op bezwaar

Telefoon: 14 0575
Ons nummer: 638 351
Datum: 13 mei 2024

Bijlage(n): Verslag
Uw brief d.d.: 19 januari 2024
Uw nummer: —

Geachte heer Imming,

Op 19 januari 2024 ontvingen wij uw bezwaarschrift. Wij nemen daarop nu de beslissing. Uw bezwaar is gericht tegen twee besluiten van 11 december 2023, waarbij wij een last onder dwangsom hebben opgelegd.

Hieronder leest u allereerst de beslissing op uw bezwaar; daaronder staat vermeld hoe wij tot dit besluit gekomen zijn. Ook leest u wat u kunt doen als u het niet eens bent met dit besluit.

Besluit

Wij besluiten het bezwaarschrift ontvankelijk maar ongegrond te verklaren. Dit betekent dat de bestreden besluiten in stand blijven.

Procedure behandeling bezwaren

Uw maakte bezwaar als gemachtigde van Neocura BV en Hagepoortplein Zutphen BV. Onze beide beschikkingen van 11 december 2023 waren aan deze rechtspersonen gericht: de een als gebruiker en de ander als eigenaar van het pand Hagepoortplein 5 (beide met zaaknummer 597 867). Wij besluiten met deze beslissing op de bezwaren van deze beide partijen. De aangevoerde argumenten zijn voor beide aangeschrevenen gelijk. In de bezwaarprocedure hebt u geen aparte gronden van bezwaar aangevoerd voor één van de beide partijen die u vertegenwoordigt.

Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is tijdig ontvangen. U bent belanghebbende bij het besluit, als bedoeld in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), omdat de partijen die u vertegenwoordigt dat zijn. Het bezwaarschrift voldoet ook aan de eisen die de Awb daaraan stelt. Het bezwaarschrift is dan ook ontvankelijk.

Hoorzitting

Op 13 maart 2024 hebben wij u formeel gehoord naar aanleiding van uw bezwaar. Tijdens de hoorzitting heeft u tegenover de teamleider de heer W. Tuch-Ploeg een toelichting gegeven op uw bezwaarschrift en vragen beantwoord. Het verslag hiervan gaat hierbij.

Op 18 maart hebben wij u dit verslag in concept voorgelegd en u in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. Wij ontvingen een uitgebreide reactie, waaronder ook aanvullingen op hetgeen tijdens de hoorzitting is gezegd. Wij voegen uw reactie als bijlage bij het verslag. Enkele aangedragen punten hieruit bespreken wij hierna.

Bezwaarschrift

De gronden van de bezwaren vatten wij als volgt samen:

- de huidige bewoners passen binnen de doelgroep waarvoor in 2019 vergunning is verleend;
- indien dit niet zo is, is de situatie te legaliseren.

In uw bezwaarschrift noemt u om te beginnen drie punten, die u als ‘voornaamste strijdigheden’ leest in de beschikking(en) last onder dwangsom van 11 december 2023. Uw bezwaarschrift is vooral hiertegen gericht.

Als eerste van deze drie punten, noemt u dat de aanwezige zorgbehoevenden niet zouden passen binnen de kaders van een eerder verleende omgevingsvergunning. U bepleit vervolgens dat dit wel het geval is. U vult dat nader in met een kwalitatieve en een kwantitatieve onderbouwing. Resumerend is in uw optiek kwalitatief gezien sprake van een onveranderde legale situatie en kwantitatief gezien meent u dat het belang om de actuele situatie te continueren groot is, zowel voor de aangeschreven partijen als de betrokken bewoners.

Als tweede en derde ‘strijdigheid’ hebt u daarnaast uit onze beschikking gedestilleerd:

- het actuele gebruik is niet conform de beginselen van een goede ruimtelijke ordening en
- het actuele gebruik is niet conform het Convenant huisvesting zorgdoelgroepen.

Heroverweging van het besluit

Met onze brieven van 13 juli 2023 en 6 november 2023 hebben wij u laten weten dat de aangeschreven partijen in overtreding zijn. Sinds 1 juni 2023 huisvest Neocura BV aan het Hagepoortplein 5 in Zutphen mensen met een GGZ-indicatie (indicatie op grond van de Wet langdurige zorg vanwege psychische stoornis) in combinatie met de daarbij benodigde persoonlijke verzorging en begeleiding. Dit gebeurt zonder daartoe reikende omgevingsvergunning terwijl een omgevingsvergunning hiervoor wel vereist is.

U gebruikt, respectievelijk laat Hagepoortplein 5 gebruiken in strijd met de voorschriften van bestemmingsplan 'Oude stad / IJsselkade'. Het perceel heeft daarin de bestemming 'Kantoor'. In de bestreden beschikking(en) van 11 december 2023 stond dan ook als wettelijke grondslag vermeld: overtreding van het verbod van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

In onze hierboven vermelde brieven hebben wij u gevraagd om deze overtreding te stoppen. Toen wij moesten vaststellen, dat u dat niet hebt gedaan, hebben wij aan partijen een last onder dwangsom opgelegd om hen hiertoe te dwingen. Wij hebben daarbij expliciet overwogen, dat partijen de overtreders zijn, er geen concreet zicht op legalisatie is, handhavend optreden niet onevenredig is en er geen bijzondere omstandigheden zijn die ons moeten doen afzien van handhavend optreden.

Voorts hebben wij in (de bijlage bij) deze beschikking(en) uitgebreid gereageerd op hetgeen was aangevoerd in de zienswijze van 20 november 2023, namens partijen ingediend door mr. K.M. Weinans van Benthem Gratama Advocaten. Wij zijn daarbij ingegaan op drie onderscheiden argumenten uit deze zienswijze:

- gebruik is in overeenstemming met de omgevingsvergunning van 31 juli 2019,
- gebruik is in overeenstemming met de ruimtelijke onderbouwing/transformatieplan,
- de begunstigingstermijn is onredelijk kort.

Tevens hebben wij in (de bijlage bij) onze handhavende beschikking(en) van 11 december 2023 onderbouwd waarom geen concreet zicht bestaat op legalisatie. In dat kader hebben wij enkele (beleids)documenten genoemd:

- het Convenant huisvesting zorgdoelgroepen gemeente Zutphen 2021 tot en met 2024,
- het Afwegingskader huisvesting zorgdoelgroepen gemeente Zutphen (november 2020),
- de Woonvisie en
- het Volkshuisvestingsprogramma.

En in onze bespreking van één van de punten uit de zienswijze zijn wij ingegaan op het zogeheten Transformatieplan, dat als ‘goede ruimtelijke onderbouwing’ onderdeel uitmaakte van de omgevingsvergunning van 31 juli 2019. In dat Transformatieplan is omschreven dat omgevingsvergunning werd gevraagd voor de doelgroep ‘mensen met dementiële syndromen, overwegend ouder dan 65 jaar’ en is uitgebreid onderbouwd dat de groep ouderen die opvang nodig heeft vanwege dementie de komende jaren sterk zal groeien. De conclusie in dit Transformatieplan was destijds dat dit plan “tegenwoordig [komt] aan een structureel aanwezige behoefte aan c.q. vraag naar zorgwoningen (hier: zorgappartementen) met inbegrip van intensieve 24-uurs zorgverlening binnen de doelgroep van mensen met dementie.” (Transformatieplan, blz. 14)

Uw weergave van hetgeen u in de bestreden beschikking leest bevat derhalve niet de (gehele) kern daarvan. Wij bespreken dit hieronder wel als aangevoerde argumenten. Hetzelfde geldt voor de aanvullingen, welke naar voren werden gebracht in reactie op het concept-verslag van de hoorzitting. Wij overwegen daarover het volgende.

Wet langdurige zorg en zorgprofielen

In het bezwaarschrift gaat u in op de beginselen van de Wet langdurige zorg (Wlz). De Wet langdurige zorg (Wlz) regelt zware, intensieve zorg voor wie intensieve zorg of toezicht nodig heeft vanwege ouderdom, handicap of een psychische aandoening. U stelt dat de groep zorgbehoevenden die op dit moment in Hagepoortplein 5 aanwezig is, mensen zijn met een CIZ-indicatie (Centrum Indicatiestelling Zorg), waarmee zorg vanuit de Wlz kan worden verkregen. Dat lijkt ons geen onjuiste constatering.

U stelt vervolgens dat in de voorliggende casus en in lijn met de Wlz Neocura BV in Zutphen 24/7 zorg en begeleiding biedt aan cliënten, waarvan de meesten in leeftijd variëren van 55 tot 85 jaar. U erkent in het bezwaarschrift dat dit momenteel naast ouderen met dementiële syndromen ook ‘mensen die een GGZ-indicatie hebben’ betreft. U benadrukt daarbij de overeenkomsten tussen beide doelgroepen, met name in de begeleiding en persoonlijk verzorging bij de dagelijkse bezigheden rond de klok.

Indicaties voor de Wlz worden toegekend door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Wanneer het CIZ heeft vastgesteld dat iemand recht heeft op Wlz-zorg, dan bepaalt het CIZ ook welk zorgprofiel passend is. Daarbij worden onder meer de zorgprofielen ‘verpleging en verzorging’ (VV) en ‘GGZ’ van elkaar onderscheiden. Voor het CIZ is bij de indicatiestelling de grondslag van de problematiek leidend.

In uw bezwaarschrift beschrijft u, dat met de zorgverlening door Neocura BV niet alleen de huisvesting van cliënten met dementiële syndromen op passende wijze kan worden geborgd, maar ook het verblijf op deze locatie van de eerder genoemde ‘ouder wordende GGZ-cliënten met zich ontwikkelende dementiële beelden en met somatische vraagstukken’.

Het verschil in indicatie-stelling vanuit het CIZ blijft echter wel aanwezig en is er niet voor niets. Met de omgevingsvergunning uit juli 2019 is wel vergunning verleend voor afwijken van het bestemmingsplan (‘Handelen in strijd met regels van ruimtelijke ordening’) voor langdurige zorg aan personen die beschermd wonen met intensieve dementiezorg, CIZ-geïndiceerd vanaf zorgprofiel VV-5, maar (dus) niet voor zorgprofielen ‘GGZ’. In de bespreking van de zienswijze in (de bijlage bij) de bestreden beschikking is dit nader uitgewerkt.

Concluderend: wij verwerpen daarom de stelling in uw bezwaarschrift, dat de huidige bewoners passen binnen de doelgroep waarvoor in 2019 vergunning is verleend.

Goede ruimtelijke ordening

In uw bezwaarschrift bespreekt u ook het begrip ‘goede ruimtelijke ordening’, alsmede omgevingsfactoren die van invloed zijn op het woon- en leefklimaat en de omgevingskwaliteit van deze locatie. Naar uw vaste overtuiging heeft het huisvesten van en het verlenen van zorg aan ouderen met dementie dan wel aan ouderen met psychiatrische aandoeningen geen onderscheidend vermogen in de toetsing aan de beginselen van ‘goede ruimtelijke ordening’.

U concludeert dan: *“aangezien ouderen met dementie conform de reeds verleende omgevingsvergunning voldoen aan deze beginselen kan dan ook niet anders worden geconstateerd dat dat ook geldt voor ouderen met psychiatrische aandoeningen”* (sic).

Wij delen uw conclusie niet. Ten eerste is ‘goede ruimtelijke ordening’ een begrip uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, waarvan de aanwezigheid moet worden onderbouwd indien vergunning wordt gevraagd om af te wijken van een op een perceel rustende bestemming. Dat begrip is derhalve wel aan de orde geweest bij de aanvraag om vergunning in 2019, maar speelt geen directe rol bij deze handhavingszaak. Wij hebben immers, alvorens tot onze reparatoire sanctie over te gaan, geconstateerd dat een overtreding gaande was, zoals beschreven in die beschikking en hierboven herhaald.

De huisvesting van de huidige bewoners in dit woonzorgcomplex moet dan ook niet worden getoetst aan de beginselen van ‘goede ruimtelijke ordening’, zoals u schrijft, maar aan de juridische situatie, dat wordt gehandeld in strijd met de bestemming zonder daartoe reikende vergunning. En, zoals ook uitvoerig in onze handhavende beschikking uiteen gezet, is er geen concreet zicht op legalisatie van de situatie doordat hiervoor vergunning zou worden verleend.

Ten tweede nemen wij in ogenschouw, dat ‘ruimtelijke aspecten’ niet alleen bestaan uit de omgevingsfactoren die u in uw bezwaarschrift naar voren brengt (bodem, geluid, ecologie, luchtkwaliteit, externe veiligheid, archeologie, waterhuishouding en milieuzonering) als *“in basis de meest geëigende toetsingskaders bij de beantwoording van planologische vraagstukken”*. Waarbij moet worden opgemerkt, dat wij ons bij het aspect geluid (wat u noemt) juist wel verschillen kunnen voorstellen tussen verzorgde ouderen met dementie en mensen met een GGZ-achtergrond. Wij nemen daarbij in aanmerking dat de bewoners met GGZ-indicatie zelfstandig naar buiten mogen. Ruimtelijke kwaliteit omvat ook aspecten van verkeer, (sociale) veiligheid, te verwachten gebruik van de publieke ruimte. Wij nemen daarbij in aanmerking dat een GGZ-indicatie ook kan inhouden dat de betrokkene een strafrechtelijke achtergrond heeft. Alleen al dit gegeven heeft invloed op de veiligheidsbeleving van omwonenden.

Verder voert u in dit kader aan, dat Hagepoortplein is gelegen in de stadskern, een ‘gemengd’ stedelijk gebied en geen ‘rustige woonwijk’. U meent dat in de aanwezigheid van functies als wonen, werken en voorzieningen een ‘gezonde reuring’ gevonden kan worden in dit stadsdeel. U concludeert daaruit dat door plaatsing van ouderen met psychiatrische aandoeningen in het woonzorgcomplex op deze locatie in vergelijking met de huisvesting van ouderen met dementie geen andere of nadelige gevolgen voor deze stadse omgeving zullen worden ondervonden. En u voegt daaraan toe, dat tot op heden ook geen meldingen zijn ontvangen, waaruit zou kunnen blijken dat er sprake is van overlast in dit deel van Zutphen.

Wij overwegen hieromtrent, dat in de binnenstad van Zutphen veel gewoond wordt. Juist ook in de omgeving van Hagepoortplein zijn veel woningen, die als gevolg van sommige van de genoemde functies al druk op de kwaliteit van wonen ondervinden. De achtergrond die heeft geleid tot en is verwoord in voornoemd Convenant geldt ook hier: de (sociaal-economische) druk op de woonomgeving als gevolg van een groot aantal instellingen en beschermde woonvormen is in Zutphen al groot. Wij hebben in 2019 voor de doelgroep waarvoor toen vergunning werd gevraagd wel toestemming verleend, omdat de enige extra druk waarvoor wij in ons beleid huisvesting zorgdoelgroepen uitzondering maakten, nou juist de doelgroep was waarvoor toen vergunning was gevraagd: dementerende ouderen.

En in het Transitieplan, dat als goede ruimtelijke onderbouwing bij die aanvraag ging, werd destijds omstandig en overtuigend beargumenteerd dat de huisvesting van die doelgroep toen een knelpunt was en de behoefte daaraan groot. Het bevreemdt dan wel, dat tijdens de hoorzitting als reden voor de huisvesting van bewoners met GGZ-indicatie in plaats van meer bewoners met VV-indicatie, waarvoor wel toestemming is, werd gegeven dat die laatst vermelde doelgroep niet beschikbaar zou zijn.

Voor de doelgroep waaraan nu huisvesting en zorg wordt verleend geldt echter hetgeen aan de basis van ons beleid ligt: geen extra druk op de woonomgevingen en op de sociaal-economische balans daarin, waar dan ook in de stad. Aan uw als extra argument ingebrachte notie, dat geen meldingen zijn ontvangen van overlast, kan geen doorslaggevende betekenis toekomen: dergelijke (meldingen van) overlast willen we juist graag voorkómen.

Convenant

In uw bezwaarschrift refereert u aan het Convenant huisvesting zorgdoelgroepen gemeente Zutphen (2021 / 2024). U stelt daarover terecht dat dit Convenant onze basis is om terughoudend te zijn met het bieden van ruimte aan nieuwe initiatieven voor huisvesting van zorgdoelgroepen, waarbij het principe van ‘nee, tenzij’ vooralsnog gericht is op ‘nee’. Dit convenant is ondertekend door 17 partners van de gemeente Zutphen in deze.

Uit beantwoording van raadsvragen terzake meent u vervolgens af te mogen leiden, dat ook in dit geval met de gerealiseerde woonzorg aan het Hagepoortplein het ‘nee tenzij’ wel kan worden omgezet in een ‘ja’. U voert daarvoor als argument aan dat het gaat om Wlz-zorg, die reeds is ingericht en volwaardig toegerust op deze Wlz-zorgprocessen. U meent vervolgens, dat dit tevens goed past binnen onze prestatieafspraken met de wooncorporaties in Zutphen.

In uw aanvulling op het verslag van de hoorzitting stelt u, dat het Convenant (“getoetst aan een Goede Ruimtelijke Ordening”) geen concrete ruimtelijke toetsingskaders biedt. Met verwijzen naar ‘herstel en handhaven van de sociaaleconomische balans in buurten en wijken’ en het opnemen van ‘terughoudend c.q. nee’ wordt niet echt invulling gegeven aan de beginselen van Goede Ruimtelijke Ordening, zo schrijft u.

Wij delen uw conclusies niet. Zoals in de bestreden beschikking al betoogd en hierboven opnieuw, is uitgangspunt van het convenant dat de druk van zorg op de Zutphense woonwijken al zeer groot is, waardoor nieuwe initiatieven niet wenselijk zijn, vandaar het ‘nee’. De ‘tenzij’, welke ten tijde van de vaststelling van dit beleid werd geformuleerd, leidde ertoe, dat wij in 2019 vergunning gaven voor afwijken van de geldende bestemming voor 21 appartementen aan het Hagepoortplein, maar deze ‘tenzij’ is bij de herijking van dit beleid in 2021 juist nog beperkter geformuleerd. De prestatieafspraken met de wooncorporaties maken dit niet anders.

Dat het Convenant geen concrete ruimtelijke toetsingskaders biedt, kan hier geen argument zijn. Dat is niet het doel of de functie van dit Convenant.

Het punt is ook niet, dat het huidige gebruik geen Wlz-zorg zou zijn. Het punt is dat huisvesting en zorg wordt geboden aan mensen met een ‘GGZ-indicatie’ (Wlz-indicatie op GGZ grondslag). Het is geheel in lijn met beleid daarover dat al vele jaren geldt – en bij u bekend is of had moeten zijn – om geen medewerking te verlenen aan huisvesting van deze doelgroep. En in dit geval: daartegen zelfs handhavend op te treden.

In uw bezwaarschrift citeert u nog uit een antwoord op schriftelijke raadsragen, gesteld in september 2023. Deze vragen gingen juist over de ‘tenzij’ uit het Convenant. In onze beantwoording van deze raadsragen hebben wij gerefereerd aan enkele elementen uit het Convenant hieromtrent: ‘specifieke groep lokale inwoners’, ‘knelpunt’ en op zoek naar een oplossing ‘samen met onze convenantpartners’. U bent zelfs (nog) geen partner bij dit convenant.

U verbindt aan deze beantwoording in uw bezwaarschrift vervolgens de conclusie, dat wij ons ‘nee (tenzij)’ in het onderhavige geval zouden moeten omzetten in een ‘ja’ met als argument dat het complex reeds volledig is ingericht en volwaardig is toegerust op de doelgroep die u daar huisvest. Dat is de zaken omdraaien; als dit een geldig argument zou zijn, zou dit altijd aan iedere vorm van handhavend optreden kunnen worden tegen geworpen.

Mogelijkheid van legalisatie

U besluit uw bezwaarschrift met de opmerking, dat uw bezwaarschrift zo nodig mag worden opgevat als een verzoek om de huidige situatie te legaliseren. Wij menen dat wij reeds in de bestreden beslissing duidelijk hebben onderbouwd, waarom wij dat verzoek niet honoreren.

Aan het slot van uw kwalitatieve invulling van het bezwaar concludeert u, dat het belang om de actuele situatie te continueren groot is, niet alleen voor Neocura BV maar ook voor de personen aan wie nu zorg en begeleiding wordt geboden.

Wij overwegen hieromtrent, dat de omgevingsvergunning van juli 2019 duidelijk is in de omschrijving van de doelgroep. U hebt in uw aanvraag ook overtuigend onderbouwd dat de behoefte aan huisvesting en zorg voor juist deze doelgroep in Zutphen groot is. U had zich kunnen en moeten realiseren, dat de gehuisveste doelgroep andere kenmerken heeft, waaronder een andere grondslag voor CIZ-indicatie, dan de vergunde doelgroep.

En nadat u vanaf juli 2023 van ons signalen ontving, dat wij de actuele situatie onacceptabel vinden, had u tijd en mogelijkheden om invulling te geven aan de wooneenheden ter plaatse – en daarmee ook aan de vergunning – die deze vergunning niet te buiten ging. Dat hebt u echter niet gedaan. U hebt vanaf juli 2023 juist méér personen gehuisvest met een GGZ-indicatie. Daarmee hebt u willens en wetens de overtreding vergroot. Het belang om de actuele situatie te continueren hebt u daarmee – in weerwil van waarschuwingen terzake – zelf gecreëerd.

Dit gegeven werpt ook een ander licht op uw beroep op onevenredigheid van ons handhavend optreden. In onze beschikking van 11 december 2023 hebben wij al overwogen, dat wij u een ruimere begunstigingstermijn hebben gegund dan wij in onze aankondiging last onder dwangsom hadden vermeld.

Vragen

Heeft u nog vragen over deze brief, dan kunt u contact met ons opnemen via info@zutphen.nl of het algemene telefoonnummer van de gemeente Zutphen: 14 0575.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Zutphen,

de burgemeester

de secretaris

Niet eens met het besluit

Bent u het niet eens met het besluit over uw bezwaarschrift? Ga dan in beroep bij de rechtbank.

Dit moet **binnen zes weken** na de dag waarop wij het besluit over uw bezwaarschrift stuurden. Daarvoor gaat u naar <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht> (met DigiD).

Met een brief kan natuurlijk ook. Het adres is: Rechtbank Gelderland, Team bestuursrecht, Postbus 9030, 6800 EM Arnhem. In uw beroepschrift moet staan:

- uw naam, adres en uw telefoonnummer (waarop u overdag bereikbaar bent)
- de datum en een omschrijving van het besluit
- de reden waarom u het niet eens bent met het besluit
- uw handtekening

Stuur ook een kopie van het besluit over uw bezwaarschrift mee.

Voorlopige voorziening

Wilt u niet wachten op een uitspraak over uw beroepschrift? Vraag dan om een ‘voorlopige voorziening’ bij de rechter. Dat kan alleen als u al in beroep bent gegaan. Een ‘voorlopige voorziening’ vraagt u via internet, met DigiD. Daarvoor gaat u naar <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Op deze website leest u hoe u dit moet doen.

Met een brief kan natuurlijk ook. Het adres is: Rechtbank Gelderland, Team bestuursrecht, Postbus 9030, 6800 EM, Arnhem.

Kosten

Voor de behandeling van uw beroep en de ‘voorlopige voorziening’ moet u betalen.