

uitspraak

RECHTBANK OVERIJSEL

Zittingsplaats Zwolle

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB 19/2199

uitspraak van de voorzieningenrechter op het verzoek om voorlopige voorziening in de zaak tussen

Stichting Wijkbelangen Barkmolenstraat en 31 bewoners van de Barkmolenstraat, gevestigd/wonende te Groningen, verzoekers, gemachtigde: mr. M.C. Gozoglu,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen, verweerder.

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: **Stichting Verslavingszorg Noord-Nederland, gevestigd te Groningen, hierna te noemen: belanghebbende, gemachtigde: mr. W.R. van der Velde.**

Procesverloop

Bij besluit van 14 maart 2019 (het primaire besluit) heeft verweerder aan belanghebbende een omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen van het woongebouw aan de Barkmolenstraat 242-258 in Groningen en het gebruiken van dit gebouw ten behoeve van beschermd wonen.

Bij besluit van 11 november 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder het hiertegen door verzoekers gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het primaire besluit, met aanvulling van de voorschriften daarvan, gehandhaafd.

Op 22 november 2019 hebben verzoekers tegen het bestreden besluit beroep ingesteld bij de rechtbank Noord-Nederland. Ook hebben zij op die datum de voorzieningenrechter van die rechtbank verzocht om het bestreden besluit te schorsen.

Bij beslissing van 26 november 2019 heeft de rechtbank Noord-Nederland het verzoek om voorlopige voorziening en het beroep ter verdere behandeling doorverwezen naar deze rechtbank.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 11 december 2019. Voor verzoekers waren aanwezig O. van der Heide, mr. M.C. Gozoglu en mr. J. Koenders. Verweerder heeft zich doen vertegenwoordigen door J.P. Ketelaar, R. Top - van Houdt en H.K. de Jonge. Namens belanghebbende is verschenen M. Kuiper, bijgestaan door mr. W.R. van der Velde.

Overwegingen

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een (eventueel) bodemgeding niet.

2.1. Op 30 juli 2018 heeft belanghebbende bij verweerder een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor het verbouwen en in gebruik nemen van het woongebouw aan de Barkmolenstraat 242-258 in Groningen voor (een vorm van) beschermd wonen. De aanvraag betreft volgens belanghebbende het intern verbouwen en geschikt maken van dit gebouw voor het 'niet nagenoeg zelfstandig wonen' van 26 cliënten met een dubbeldiagnose (psychiatrisch en/of persoonlijkheidsstoornis in combinatie met een verslavingsproblematiek). Deze cliënten zijn behandeld voor hun verslaving, maar nog niet in staat om zelfstandig te wonen. De zorgcomponent overheerst, de wooncomponent is daaraan ondergeschikt. Het betreft een beschermde woonomgeving met specifieke begeleiding en 24-uurszorg. De bewoners hebben een intensieve begeleidingsbehoefte en zijn niet in staat zelfstandig te wonen. Er is 24 uur per dag iemand aanwezig voor begeleiding en toezicht en daarom is ook voorzien in een slaapmogelijkheid voor medewerkers.

2.2. Op de begane grond van het gebouw zitten twee grote gemeenschappelijke ruimtes, de receptie, een kantoor en sanitaire ruimtes. Ook zitten daar zes kamers voor bewoners. Op de eerste en tweede verdieping van het gebouw komen respectievelijk twaalf en tien kamers en gedeelde sanitaire voorzieningen voor de bewoners. Op de tweede verdieping komt ook een ruimte voor de slaapwacht(en).

2.3. Verweerder heeft twee keer met instemming van belanghebbende de termijn voor het geven van een besluit op de aanvraag op grond van artikel 4:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgeschort. Op 24 januari 2019 heeft belanghebbende de documenten 'Omgevingsplan' en 'Memo locatiercriteria conform de Leidraad', beide met dagtekening 2 oktober 2018, ingediend. Per brief van 4 maart 2019 heeft de politie advies uitgebracht over de aanvraag. Daarna heeft de besluitvorming plaatsgevonden zoals vermeld onder 'Procesverloop'.

3. In het primaire besluit heeft verweerder aan belanghebbende een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) verleend. De vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, is verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 2^o, van de Wabo en artikel 4, aanhef en onder 9, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). In het bestreden besluit heeft verweerder de verleende vergunning gehandhaafd, onder opneming van één extra voorschrift. Verweerder heeft het advies van de adviescommissie bezwaarschriften van de gemeente Groningen (hierna: de bezwaarcommissie) van 21 oktober 2019 overgenomen.

4. Verzoekers hebben, kort samengevat, tegen het bestreden besluit aangevoerd dat verweerder bij de voorbereiding van de bestreden besluitvorming ten onrechte op meerdere punten de Leidraad 'Realiseren voorzieningen voor kwetsbare groepen' (hierna: de Leidraad) niet heeft gevolgd. Daarnaast hebben verzoekers gemotiveerd betoogd dat verweerder in het bestreden besluit niet alle betrokken belangen toereikend heeft afgewogen. In dit kader hebben zij onder meer aangevoerd dat de wijk waarin de beoogde woonvoorziening ligt een kinderrijke buurt is, dat hun woningen op zeer korte afstand van de woonvoorziening liggen en dat met de komst van 26 ex-verslaafden in het hart van de wijk sprake is van een ernstige

aantasting van de buurt. Verzoekers zijn van mening dat verweerder onvoldoende gewicht heeft toegekend aan de grote inbreuk die het vestigen van 26 cliënten zal hebben op hun woon- en leefklimaat. Zij vrezen overlast van deze vestiging alsmede een toename van (een gevoel van) onveiligheid. Verder bieden de gemaakte afspraken en opgestelde beheersmaatregelen volgens hen onvoldoende waarborgen dat de gevreesde overlast wordt voorkomen of dat bij voorkomende overlast adequaat wordt opgetreden. Ten slotte kan de bezwaarcommissie volgens verzoekers in dit geval niet onafhankelijk worden genoemd, omdat J.P. Ketelaar daarin zitting had.

5. De voorzieningenrechter is allereerst van oordeel dat in deze zaak sprake is van een spoedeisend belang. Belanghebbende is inmiddels gebruik gaan maken van de aan haar verleende vergunning. Op 22 november 2019 zijn 14 bewoners van de Coendersborg naar de Barkmolenstraat verhuisd en het is de bedoeling dat vanaf januari 2020 er iedere maand twee nieuwe bewoners bij zullen komen, totdat het maximaal aantal van 26 bewoners is bereikt. Hiermee is het spoedeisend belang naar het oordeel van de voorzieningenrechter gegeven.

6.1. De voorzieningenrechter ziet zich vervolgens ambtshalve voor de vraag geplaatst of voor het gebruiken van het perceel Barkmolenstraat 242-258 voor beschermd wonen, zoals door belanghebbende aangevraagd, een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo is vereist. Belanghebbende heeft zich in dit verband, onder verwijzing naar de uitspraak van deze rechtbank van 5 juli 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:2328, op het standpunt gesteld dat dit gebruik volgens de geldende bestemmingsplan al is toegestaan. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat het aangevraagde en vergunde gebruik niet binnen de geldende bestemming past, omdat daarbij de zorgcomponent overheerst en niet de wooncomponent.

6.2. Volgens het bestemmingsplan 'De Meeuwen-De Brink 2017' (hierna: het bestemmingsplan) heeft het perceel Barkmolenstraat 242-258 de bestemming 'Wonen'. Artikel 7.1 van de planregels bepaalt dat de voor 'Wonen' aangewezen gronden onder meer zijn bestemd voor begeleid wonen. Volgens artikel 1.24 van de regels wordt onder begeleid wonen verstaan: vormen van wonen waarbij de begeleiding door externen plaatsvindt, zodat zelfstandig wonen mogelijk wordt of blijft.

6.3. Uit de vergunningsaanvraag en het daarbij behorende omgevingsplan blijkt dat aan het wonen in de woonvoorziening van belanghebbende een verplichte behandeling is gekoppeld en dat er sprake is van 24 uurtoezicht en -begeleiding door professionele hulpverleners ter plekke. Verder vinden regelmatig verschillende vormen van controle plaats om terugval van cliënten te voorkomen alsmede de veiligheid van cliënten en omwonenden te waarborgen. Indien nodig, kan dit leiden tot het opschalen van de zorg voor een cliënt, kiezen voor een time-out, een tijdelijke opname in een kliniek en in het uiterste geval zelfs de verwijdering van de cliënt uit de opvang. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter volgt uit deze omstandigheden dat het in dit geval gaat om bewoning met een dusdanig verzorgend karakter dat dit niet meer binnen de bestemming 'Wonen' van het bestemmingsplan past. De voorzieningenrechter is daarom van oordeel dat verweerder terecht heeft geconcludeerd dat voor het aangevraagde gebruik een vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo is vereist.

7. Uit artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 2^o, van de Wabo volgt dat de omgevingsvergunning slechts mag worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede

ruimtelijke ordening. Verder is de belangenafweging die bij een besluit om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen moet worden uitgevoerd, erop gericht om te onderzoeken of daarbij een goed woon- en leefklimaat voor omwonenden blijft gewaarborgd. Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4161. Hierbij merkt de voorzieningenrechter op dat het bij deze belangenafweging gaat om het gebruik dat wordt vergund bovenop het gebruik dat volgens de geldende bestemming al mogelijk is. Uitsluitend de ruimtelijke uitstraling en impact van de voorziening die dit overstijgt, dienen bij de belangenafweging te worden betrokken.

8. In het primaire besluit is bepaald dat de afspraken, beheersmaatregelen en overige maatregelen uit het 'Omgevingsplan d.d. 2 oktober 2018' en de 'Memo locatiecriteria conform de Leidraad' deel uitmaken van de verleende vergunning. Naar aanleiding van het bezwaar van verzoekers en de hoorzitting op 9 juli 2019 heeft de bezwaarcommissie per brief van 23 juli 2019 aan verweerder een nadere toelichting gevraagd op de wijze waarop overlast zal worden voorkomen, hoe wordt toegezien op nakoming van de gemaakte afspraken door belanghebbende en op welke wijze handhavend zal worden opgetreden indien toch sprake is van onaanvaardbare overlast. Per brief van 5 september 2019 heeft verweerder hierop geantwoord. In deze brief zijn onder meer enkele aanvullende beheersmaatregelen genoemd, waarbij is aangekondigd dat deze in het 'Omgevingsplan' zullen worden opgenomen.

In het bestreden besluit heeft verweerder aan de verleende vergunning nog het voorschrift verbonden dat het gebruik van de vergunning geen onaanvaardbare inbreuk op het woon- en leefklimaat mag maken. Daarbij is gesteld dat hiervan in ieder geval sprake is bij herhaaldelijke en onaanvaardbare overlast die wordt veroorzaakt door bewoners van de voorziening.

9. Uit het bestreden besluit en het verhandelde ter zitting blijkt dat verweerder van mening is dat het realiseren van de door belanghebbende gewenste woonvoorziening voor 26 cliënten met een dubbeldiagnose aanvaardbaar is, omdat hiervan geen wezenlijke overlast wordt verwacht. Verder bieden de gemaakte afspraken en beheersmaatregelen volgens verweerder voldoende waarborgen dat de gevreesde overlast wordt voorkomen en dat, indien er onverhoopt toch overlast is, daartegen adequaat wordt opgetreden.

10. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder in het kader van de ruimtelijke inpassing en de belangenafweging onvoldoende in beeld gebracht welke risico's de verleende vergunning meebrengt en waarom daarvan geen overlast voor de buurt wordt verwacht. Het gaat in dit geval om het huisvesten van 26 ex-verslaafden met een psychische stoornis of persoonlijkheidsstoornis. Het is aannemelijk dat dit een grotere impact op de omgeving heeft dan het huisvesten van bewoners in het kader van begeleid wonen, zoals volgens het bestemmingsplan is toegestaan. Verweerder heeft althans niet gesteld dat dit niet zo is en uit de stukken blijkt ook niet dat verweerder hiernaar onderzoek heeft gedaan en een deugdelijke risicoanalyse heeft gemaakt. Verder kan, gelet op de gemaakte afspraken en beheersmaatregelen, de nu verleende vergunning kennelijk wel tot incidenten leiden. Ook de politie stelt in zijn advies van 4 maart 2019 dat er incidenten kunnen plaatsvinden. Niet duidelijk is wat voor incidenten hier worden bedoeld en welke gevolgen deze kunnen hebben voor het woon- en leefklimaat van omwonenden. Hieruit volgt naar het oordeel van de voorzieningenrechter tevens dat niet duidelijk is welke beheersmaatregelen precies zouden moeten worden getroffen en of de nu opgestelde maatregelen voldoende zijn om een goed woon- en leefklimaat van verzoekers te waarborgen.

De stukken bieden naar het oordeel van de voorzieningenrechter een diffuus beeld aan beheersmaatregelen, (nadere) afspraken, toezeggingen en voornemens. De omgevingsvergunning zelf noemt alleen het 'Omgevingsplan gedateerd 2 oktober 2018'. De aanvullend brief van 5 september 2019 wordt weliswaar geduid in het bestreden besluit, maar onvoldoende duidelijk is hoe de nadere afspraken, toezeggingen en voornemens die daarin zijn opgenomen, zijn geborgd in de vergunningverlening en in hoeverre verzoekers nakoming bij verweerder kunnen afdwingen. Datzelfde geldt voor het "dynamische karakter" van het 'Omgevingsplan' dat in overleg met omwonenden nog verder moet worden aangevuld en aangepast. Mede hierdoor is niet duidelijk of en op welke wijze verweerder bij overtreding van het 'Omgevingsplan' of bij incidenten wil of kan optreden. Dit gaat naar het oordeel van de voorzieningenrechter ten koste van de rechtszekerheid van verzoekers. Ook is niet gewaarborgd dat belanghebbende incidenten altijd zal doorgeven aan verweerder. Ten slotte is het aanvullend voorschrift dat bij het bestreden besluit aan de vergunning is toegevoegd, naar voorlopig oordeel te vaag om enige betekenis te hebben.

11. In het afwijken van de Leidraad door verweerder ziet de voorzieningenrechter geen reden om het bestreden besluit onrechtmatig te achten. De Leidraad bevat procedurele richtlijnen voor de wijze waarop projectmatig voorzieningen voor kwetsbare groepen kunnen worden gerealiseerd en voor de daarbij voorgestane communicatie met omwonenden.

Dat verweerder op enkele punten van deze richtlijnen is afgeweken, brengt naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet direct mee dat het bestreden besluit inhoudelijk onjuist is of niet in stand kan blijven.

Verder is de voorzieningenrechter van oordeel dat verzoekers niet aannemelijk hebben gemaakt, dat de bestreden omgevingsvergunning een onevenredige toename van de verkeersdrukte in de omgeving tot gevolg heeft.

Ten slotte is de voorzieningenrechter van oordeel dat het advies van de bezwaarcommissie conform de Verordening behandeling van bezwaarschriften 2015 van de gemeente Groningen tot stand is gekomen. Niet is gebleken dat deze commissie bij het opstellen van het advies niet onafhankelijk of onbevooroordeeld is geweest of dat sprake is geweest van (de schijn van) belangenverstrengeling. Uit de stukken blijkt verder niet dat J.P. Ketelaar bij de voorbereiding van het primaire besluit betrokken is geweest en ter zitting heeft hij bevestigd dat dit niet het geval is geweest.

12. Op grond van het onder 10 overwogene, is de voorzieningenrechter van oordeel dat er gebreken kleven aan het bestreden besluit. Met name ontbreekt een deugdelijke risicoanalyse en verder moet beter worden gewaarborgd dat afspraken, toezeggingen en (dynamische) beheersmaatregelen uit oogpunt van sociale veiligheid en ter voorkoming van overlast zullen worden nagekomen en dat verzoekers daarop een beroep kunnen doen.

13. De voorzieningenrechter acht niet uitgesloten dat de geconstateerde gebreken kunnen worden hersteld en dat uiteindelijk kan worden geconcludeerd dat de aangevraagde woonvoorziening voor 26 cliënten ter plaatse planologisch aanvaardbaar is. Gelet hierop en met inachtneming van de door partijen aangevoerde belangen, ziet de voorzieningenrechter reden om het verzoek van verzoekers gedeeltelijk toe te wijzen door te bepalen dat belanghebbende de verleende vergunning mag gebruiken voor het huisvesten van maximaal 14 cliënten, het aantal bewoners dat momenteel gebruik maakt van de woonvoorziening. Dit betekent dat de voorzieningenrechter het bestreden besluit zal schorsen, voor zover hierin toestemming wordt gegeven voor het huisvesten van meer dan 14 cliënten.

14. Omdat het verzoek om voorlopige voorziening gedeeltelijk wordt toegewezen, bestaat er aanleiding voor een proceskostenveroordeling. De proceskosten van verzoekers bestaan allereerst uit door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Op grond van Besluit proceskosten bestuursrecht stelt de voorzieningenrechter de vergoeding voor deze kosten vast op € 1.024,- (1 punt voor het indienen van het verzoek om voorlopige voorziening en 1 punt voor het verschijnen ter zitting; waarde per punt: € 512,-; wegingsfactor 1). Daarnaast dient verweerder € 149,60 aan reiskosten aan verzoekers te betalen voor het bijwonen van de zitting door vier van hen.

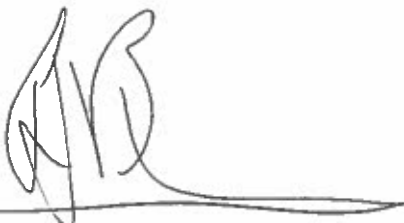
Ook moet verweerder het betaalde griffierecht aan verzoekers vergoeden.

Beslissing

De voorzieningenrechter:

- wijst het verzoek om voorlopige voorziening toe;
- schorst het bestreden besluit, voor zover daarin aan belanghebbende toestemming is verleend voor het huisvesten van meer dan 14 cliënten;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van verzoekers tot een bedrag van € 1.173,60;
- gelast verweerder het betaalde griffierecht van € 345,- aan verzoekers te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A. Oosterveld, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. P.J.H. Bijleveld, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op **17 DEC 2019**



griffier



voorzieningenrechter

Afschrift verzonden aan partijen op: **17 DEC 2019**

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.