

LJN: BH0658, Voorzieningenrechter Rechtbank Arnhem , AWB 08/5196

Datum uitspraak: 22-01-2009
Datum publicatie: 22-01-2009
Rechtsgebied: Bouwen
Soort procedure: Voorlopige voorziening
Inhoudsindicatie: TBS-inrichting past naar voorlopig oordeel voorzieningenrechter niet in de bestemming “maatschappelijke dienstverlening”.

Uitspraak

RECHTBANK ARNHEM
Sector bestuursrecht

registratienummer: AWB 08/5196

uitspraak van de voorzieningenrechter ingevolge artikel 8:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van 22 januari 2009 in het geding tussen

1. Vereniging Veilige Leefomgeving Zetten;
2. Maatschap [A], [B] en [C];
3. [D] en [E];
4. Stichting Dorpsraad Zetten/Hemmen;
5. Stichting Christelijk Voortgezet Onderwijs Over- en Midden Betuwe,
verzoekers,
allen te [plaats], vertegenwoordigd door mr. E.H.M. Harbers,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Overbetuwe, verweerder, vertegenwoordigd door mr. J.A.M. van der Velden,

alsmede

O.G. Heldringstichting, partij ex artikel 8:26 van de Awb,
te Zetten, vertegenwoordigd door mr. J.L. Stoop.

1. Procesverloop

Bij besluit van 7 oktober 2008 (hierna: bestreden besluit) heeft verweerder aan de O.G. Heldringstichting (hierna: vergunninghoudster) vrijstelling en bouwvergunning verleend voor het geheel oprichten van een Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) op het perceel plaatselijk bekend Wageningsestraat 104 te Zetten.

Tegen dit besluit hebben verzoekers respectievelijk op 13 november 2008 en 18 november 2008 bij verweerder bezwaar gemaakt. Op 18 november 2008 hebben verzoekers de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen, inhoudende de schorsing van het bestreden besluit.

Het verzoek is behandeld ter zitting van 8 januari 2009. Verzoekers zijn aldaar verschenen, bijgestaan door mr. E.H.M. Harbers. Verweerder heeft zich doen vertegenwoordigen door mr. J.A.M. van der Velden en [X]. Namens vergunninghoudster is verschenen mr. J.L. Stoop.

2. Overwegingen

Ingevolge artikel 8:81, eerste lid, van de Awb kan, indien tegen een besluit bij de rechtbank beroep is ingesteld dan wel, voorafgaande aan een mogelijk beroep bij de rechtbank, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

2.1 Gelet op de statuten van de verzoekers, in de aanhef van deze uitspraak genoemd onder 1. en 4., is de

voorzieningenrechter voorschijns van oordeel dat deze verzoekers in hun bezwaar als belanghebbende zullen worden aangemerkt. Dat geldt eveneens voor de andere verzoekers aangezien zij in de nabijheid van het vergunde bouwwerk wonen, dan wel zijn gevestigd.

uniforme openbare voorbereidingsprocedure

2.2 In het Infoblad van de gemeente Overbetuwe van 23 april 2008 heeft verweerder zijn voornemen bekend gemaakt tot verlening van vrijstelling van het bestemmingsplan met toepassing van artikel 15 van de WRO, alsmede de mogelijkheid binnen de inzage termijn zienswijzen in te dienen.

In een begeleidend tekstgedeelte in diezelfde editie van het Infoblad heeft verweerder kenbaar gemaakt dat de in te dienen zienswijzen niet alleen gelden voor de hoogte van het gebouw, maar kunnen gaan over het hele bouwvoornemen. Daarbij heeft verweerder opgemerkt dat na verwerking van de zienswijzen een besluit over de bouwvergunning-aanvraag zal worden genomen en dat daartegen door belanghebbenden bezwaar kan worden gemaakt.

In overeenstemming met de voorgaande mededeling hebben verzoekers, in de aanhef van deze uitspraak genoemd onder 1, 2, 3 en 5, bij verweerder zienswijzen ingediend die mede betrekking hadden op verweerd ers geuite voornemen tot verlening van bouwvergunning.

In de bij het bestreden besluit behorende notitie van behandeling zienswijzen is verweerder niet alleen ingegaan op de zienswijzen die betrekking hadden op het voornemen tot verlening van vrijstelling, maar ook op de zienswijzen die betrekking hadden op het voornemen tot verlening van bouwvergunning.

Ingaande 7 augustus 2008 heeft verweerder overigens, zoals mede ter zitting is gebleken, een gecombineerd bouwvergunning- en vrijstellingsbesluit gedurende zes weken ter inzage gelegd, op de grond dat bij de voorgaande inzage termijn verzuimd was een ontwerp-besluit ter inzage te leggen.

2.3 Indien al grond van het vorenstaande gezegd zou kunnen worden dat verweerder met betrekking tot het besluit inzake de aanvraag om bouwvergunning en vrijstelling feitelijk de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb heeft gevolgd, is de voorzieningenrechter van oordeel dat niet voor een ieder duidelijk heeft hoeven zijn dat verweerder die procedure zou toepassen. Daartoe was de voornoemde publicatie niet duidelijk genoeg. Er kan dus niet worden uitgesloten dat door de vermelding in de publicatie van de bezwaarmogelijkheid inzake de bouwvergunning belanghebbenden ervan hebben afgezien zienswijzen in te dienen. Daarom houdt de voorzieningenrechter het ervoor dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb niet mede van toepassing is met betrekking tot het ontwerp-besluit tot verlening van bouwvergunning.

Dat heeft mede tot gevolg dat de Stichting Dorpsraad Zetten/Hemmen, die geen zienswijze heeft ingediend, naar verwachting, gelet op artikel 6:13 van de Awb, in haar bezwaar tegen de bouwvergunning zal worden ontvangen.

Gelet op artikel 49, vijfde lid, van de WRO wordt de verlening van de vrijstelling in casu geacht voor de mogelijkheid van beroep deel uit te maken van de bouwvergunning.

bestemmingsplanvoorschriften

2.4 Ingevolge het bestemmingsplan "Kom Zetten/Kom Hemmen" (hierna: het bestemmingsplan), rust op het perceel de bestemming "bijzondere doeleinden".

Het bestemmingsplan is door de gemeenteraad van Overbetuwe vastgesteld op 25 januari 2005 en onherroepelijk geworden op 16 augustus 2006.

Ingevolge artikel 10.1.1 van de planvoorschriften zijn de gronden met de bestemming bijzondere doeleinden" 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.

In artikel 1.1 van de planvoorschriften wordt onder maatschappelijke dienstverlening verstaan:

dienstverlening op medisch, sociaal-cultureel, religieus of educatief gebied dan wel op het gebied van openbaar bestuur.

Ingevolge artikel 10.2, aanhef en onder c, van de planvoorschriften, voor zover relevant, mag de hoogte van gebouwen maximaal 10 meter bedragen.

In onderdeel e van dit artikel is bepaald dat de hoogte van bouwwerken, geen gebouw zijnde, maximaal 3 meter mag bedragen, met dien verstande dat de hoogte van terreinomheiningen maximaal 2 meter mag bedragen.

Ingevolge artikel 33, aanhef en onder a, van de planvoorschriften zijn burgemeester en wethouders bevoegd vrijstelling te verlenen van het plan ten behoeve van het afwijken van de voorgeschreven goothoogte, hoogte en oppervlakte van gebouwen, percentages en overige maatvoering, eventueel met overschrijding van de bouw grenzen, mits deze afwijkingen niet meer bedragen dan 10% van de in deze voorschriften voorgeschreven

maatvoering.

Artikel 37, eerste lid, van de planvoorschriften bepaalt dat het verboden is de grond en bouwwerken te gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de in het plan aan de grond gegeven bestemming.

Ingevolge artikel 39, aanhef en onder c, van de planvoorschriften is op de voorbereiding van een besluit op grond van een in deze voorschriften aan burgemeester en wethouders toegekende vrijstellingsbevoegdheid de in afdeling 3.4 van de Awb geregelde procedure van toepassing.

2.5 Het bouwplan, dat wordt opgericht op gronden met de bestemming bijzondere doeleinden, voorziet in het geheel oprichten van een Forensisch Psychiatrisch Centrum (verder afgekort: FPC), bestaande uit paviljoens met 168 cellen, met in het midden onder meer school-, sport- en andere voorzieningen, voor de behandeling van jongeren en jongvolwassenen.

Het FPC is bedoeld voor (vooralsnog) 60 plaatsen voor jongeren aan wie de rechter de strafmaatregel van Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (zogenoemde: PIJ-maatregel) heeft opgelegd, alsmede voor 60 jongvolwassenen aan wie de rechter de strafmaatregel van terbeschikkingstelling heeft opgelegd.

In verband met het strafkarakter van de behandeling en de waarborging van de interne en externe veiligheid wordt het bouwcomplex, in overeenstemming met eisen die de Minister van Justitie dienaangaande heeft gesteld, omgeven door een hekwerk en een muur van 5 meter hoogte.

In de nabijheid van het op te richten bouwwerk exploiteert vergunninghoudster reeds sinds tientallen jaren een particuliere justitiële jeugdinrichting, die tot 1 januari 2008 - en thans nog bij wijze van overgangsmaatregel tot 1 januari 2010 - beveiligde en beperkt beveiligde behandeling bood voor ondertoezicht gestelde, uithuis geplaatste jeugdigen en voor hen aan wie de PIJ-maatregel was opgelegd.

Vanwege de wettelijke en bestuurlijke scheiding tussen die twee categorieën jeugdigen zal vergunninghoudster, in samenwerking met de Stichting FPC De Rooyse Wissel, de gesloten behandeling doen plaats vinden in het thans vergunde FPC, waarin tevens de jongvolwassenen tbs-ers zullen worden geplaatst.

2.6 Verzoekers hebben, kort samengevat, betoogd dat de bestemming maatschappelijke doeleinden de bouw van en het gebruik als FPC niet toestaat, alsmede dat de hoogte van de op te richten muur strijdig is met het betreffende bouwvoorschrift van het bestemmingsplan. Verzoekers vrezen overigens dat de aanwezigheid van een omvangrijke tbs-inrichting de veiligheid zal schaden en de maatschappelijke draagkracht van het dorp Zetten te boven gaat. Daarnaast menen (sommige) verzoekers dat het FPC een risico vormt voor de naastgelegen school voor voortgezet onderwijs en de scholieren.

Verweerder staat op het standpunt dat geen strijdigheid bestaat met het bestemmingsplan en dat de bouwvergunning, gelet op artikel 44 van de Woningwet, zij het onder verlening van een binnenplanse vrijstelling voor de maximale toegestane bouwhoogte van 10 meter voor gebouwen en onder voorwaarde van inpassing in het landschap, niet geweigerd kon worden. Verweerder meent, met vergunninghoudster, dat de ommuring functioneel deel uitmaakt van het gebouw, zodat de hoogte van de muur gelijk mag zijn aan die van het gebouw. Vergunninghoudster heeft het medisch-psychiatrische karakter van het FPC benadrukt, zodat zij strijdigheid met de bestemming betwist.

2.7 De voorzieningenrechter constateert dat het FPC enerzijds een psychiatrische kliniek vormt, waarin medische zorg wordt verleend aan de inwonenden. In zoverre verleent het FPC aan hen een dienst op medisch gebied en zou volgens artikel 1.1 van de planvoorschriften sprake zijn van maatschappelijke dienstverlening. Daarnaast zou kunnen worden gezegd dat aan de inwonenden eveneens een dienst wordt verleend op educatief gebied, voor zover het gaat om jongeren die (tevens) onderwezen worden.

Anderzijds heeft het FPC een penitentiaal karakter, doordat de inwonenden daar onvrijwillig verblijven, uit hoofde van een strafrechtelijke maatregel en met het oog op hun terugkeer in de samenleving. In zoverre is geen sprake van verlening van een dienst, laat staan van één die aan hen wordt verleend op medisch, sociaal-cultureel, religieus of educatief gebied dan wel op het gebied van openbaar bestuur.

Gelet op het hiervoor genoemde tweezijdige karakter van het FPC, is de voorzieningen-rechter van oordeel dat overwegende betekenis toekomt aan de ruimtelijke uitstraling van het FPC. Deze uitstraling zal die zijn van een gesloten inrichting. Aan die geslotenheid wordt bijgedragen door de forse, blinde ommuring van het eigenlijke complex, de niet-toegankelijkheid daarvan voor het gewone publiek en de – afhankelijk van het op hen toepasselijke verlofregiem - beveiligde aan en afvoer van de inwonenden. Deze ruimtelijke uitstraling zal wezenlijk verschillen van die van maatschappelijke dienstverlenende instellingen als een (psychiatrisch) ziekenhuis of een school.

Deze maakt dat naar het oordeel van de voorzieningenrechter het bouwwerk en het beoogde gebruik daarvan niet voldoen aan de omschrijving in de bestemmingsplanvoorschriften dat er sprake moet zijn van dienstverlening op medisch, sociaal-cultureel, religieus of educatief gebied dan wel op het gebied van openbaar bestuur.

Daar komt nog bij dat de ruimtelijke uitstraling zal verschillen van die van de bestaande inrichting die

vergunninghoudster exploiteert. Ook blijkt uit de brief van de Staatssecretaris van Justitie van 31 juli 2008 dat er ter plaatse sinds 1995 slechts 63 jeugdigen zijn behandeld aan wie een PIJ-maatregel was opgelegd, waarvan, volgens verzoekers, slechts enkelen in de afgelopen 3 jaar.

2.8 Het hekwerk en de muur die de gebouwen van het FPC volgens het bouwplan omringen hebben een hoogte van 5 meter. De muur is geen gebouw, want geen voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte als gedefiniëerd in artikel 1.1 van de planvoorschriften. Ingevolge artikel 10.2 mag de muur, zijnde een bouwwerk, maximaal 3 meter hoog zijn. Dat geldt eveneens voor het hekwerk.

Verweerder heeft betoogd dat de muur functioneel deel uitmaakt van de gebouwen van het FPC; zonder de ommuring zouden de gebouwen niet aan hun doel beantwoorden.

De voorzieningenrechter kan verweerder, en vergunninghoudster, wel volgen in hun redenering dat er tussen de muur en de gebouwen een onlosmakelijke, functionele, band bestaat. Zodanige band kan echter niet afdoen aan het duidelijke bouwvoorschrift van artikel 10.2 van de planvoorschriften. Bovendien is ingevolge artikel 33 van de planvoorschriften geen binnenplanse vrijstelling (van 10%) mogelijk voor bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

2.9 Op grond van de in 2.7 en 2.8 beschreven strijdigheid van het bouwplan met de planvoorschriften is de voorzieningenrechter van oordeel dat de bezwaren van verzoekers naar verwachting gegrond verklaard zullen worden. Daarom is er aanleiding tot schorsing van het bestreden besluit.

2.10 Er is voorts aanleiding tot een proceskostenveroordeling als bedoeld in artikel 8:75 van de Awb. Verweerder wordt veroordeeld in de proceskosten van verzoekers ad € 644.

3. Beslissing

De voorzieningenrechter

schorst het bestreden besluit tot zes weken na de bekendmaking van het besluit op de bezwaren;

bepaalt dat het griffierecht ad € 288 aan verzoekers wordt vergoed;

veroordeelt verweerder in de proceskosten van verzoekers ad € 644;

wijst de gemeente Overbetuwe aan als de rechtspersoon die deze kosten moet vergoeden.

Aldus gegeven door mr. L. van Gijn, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. M.G.J. Litjens, griffier, en in het openbaar uitgesproken op 22 januari 2009.

De griffier, De voorzieningenrechter,

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

Verzonden op: 22 januari 2009