

Betreft: Beroepschrift tegen beslissing op bezwaar inzake het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen van drie gebouwen van elk 23 woon-zorgeenheden en 1 zorgunit aan de Snippendaalseweg 26 te Rheden, zaak nr. 100988, OGV-2014-0083/002.

Br. nr: 15076-.bo

Arnhem, 12 mei 2015

Geachte Voorzitter,

De Gelderse Natuur en Milieufederatie, mede namens de Vereniging Natuurmonumenten, de Erfgoedvereniging Bond Heemschut en de Stichting Behoud Historische Landgoederen Oostelijke Veluwezoom, tekent hierbij beroep aan tegen de Beslissing op bezwaar van B&W van de gemeente Rheden dd. 1 april 2015. Het college ging in dat besluit in tegen een advies van de Commissie Bezwaarschriften die de bezwaren ingebracht door genoemde partijen gegrond verklaarde.

I. Beknopte voorgeschiedenis

Rhederhof is een landgoed van 15 ha. uit 1850. Het is gelegen tegen de stuwwal van de Veluwezoom en bestaat uit een landhuis (Rijksmonument), een tuinmanswoning (gemeentemonument), een koetshuis, een deels ommuurde historische moestuin, de westelijker gelegen weide, middeleeuwse schaapsdriften, grenswallen, en twee sprengvijvers. Er is veel bijzondere flora en fauna, o.a. hazelworm, vleermuis, gierzwaluw, wespendif, zwarte specht, dassen, herten enz. Het noordelijk deel is Natura 2000-gebied. Het landgoed grenst direct aan Nationaal Park Veluwezoom dat een grote biodiversiteit heeft.

In de jaren '50 van de 20^e eeuw liet de laatste bewoonster, freule Brantsen, het landgoed na aan de Hervormde Diaconie te Rheden, onder de last er een bejaardenoord te bouwen. Hoewel krachtens provinciaal beleid de Veluwezoom vrij moest blijven van (nieuwe) bebouwing kwam er uiteindelijk toch schoorvoetend toestemming voor het bejaardenoord aangezien het om een legaat ging. Maar toen dit bejaardenhuis later wilde uitbreiden stuitte dat bij de provincie opnieuw op verzet, niet alleen vanwege de natuurlijke en cultuurhistorische waarden van het terrein maar ook vanwege de geïsoleerde ligging ver van het dorp. Dus vertrok het bejaardenoord in 1999 naar het dorp Rheden.

De gemeente Rheden heeft deze (gedwongen) verhuizing niet aangegrepen om het landgoed van 15 ha weer te herstellen. In plaats daarvan deed de toenmalige wethouder aan twee projectontwikkelaars, Portaal&Kuiper, de toezegging dat zij hier een woonwijk zouden mogen bouwen. De ontwikkelaars kochten het landgoed en in overleg met gemeente en provincie werden de leeggekomen gebouwen voor vijf jaar beschikbaar gesteld voor opvang van asielzoekers. Gemeente en provincie bleken hiermee heel tevreden want er was grote behoefte aan opvangruimte. Op een verzoek om méér bouw mogelijkheden beloofde de provincie de gemeente een extra bouwcontingent van 60 huizen, met het voorbehoud dat een toekomstig bouwplan op zijn eigen merites beoordeeld zou worden. Deze onderlinge afspraken tussen provincie, gemeente en ontwikkelaars waren niet voorafgegaan door een gemeenteraadsbesluit en evenmin door een nadere ruimtelijke afweging.

Tussen 2000 en 2015 spanden gemeente en provincie zich in om de beloofde woningbouw mogelijk te maken. Zo werd onder meer bij Rhederhof de grens van het Centraal Veluws Natuurgebied en van de EHS verlegd, werd een uitspraak van de Raad van State Afdeling Bestuursrechtspraak genegeerd¹, werd een amendement van de gemeenteraad zó veranderd dat het voldeed aan de wensen van de ontwikkelaars, en weigerde de gemeente zes jaar lang de wettelijke verplichting ex art. 17 WRO na te komen om het dassengebied op Rhederhof te herstellen². De gemeente bracht tweemaal een ontwerp-bestemmingsplan voor Rhederhof in procedure. Beide keren moesten deze ontwerpen worden ingetrokken, niet alleen vanwege brede maatschappelijke weerstand maar ook omdat rijk, provincie en stadsregio over het eerste ontwerp negatief adviseerden: het hield te weinig rekening met de aanwezige natuur, landschap en cultuur.

Eind 2013 trok woningbouwcorporatie Portaal zich terug uit de bouwplannen. De tweede initiatiefnemer, KuiperBouw, stelde een klankbordgroep samen om alsnog draagvlak te verwerven bij bevolking en maatschappelijke organisaties. Het bleek echter al snel dat KuiperBouw om financiële redenen alleen genoeg wilde nemen met de bouw van minstens 70 nieuwe appartementen. De kaders die de gemeente inmiddels al had opgesteld voor een geheel nieuw bestemmingsplan gaven KuiperBouw die ruimte niet. Daarentegen bood het 25 jaar oude maar nog steeds vigerende bestemmingsplan Rheden West 1989 wél bouw mogelijkheden, zij het uitsluitend binnen de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden: bejaardenoord'.

In maart 2014, toen de nieuwe gemeentelijke kaders door de Klankbordgroep zouden worden besproken, deelde KuiperBouw geheel onverwachts mee een aanvraag te hebben ingediend voor een omgevingsvergunning voor drie woongebouwen met 72 'zorg'appartementen. De aanvraag was gebaseerd op bestemmingsplan Rheden West 1989 en de appartementen werden nadrukkelijk als 'zorgwoningen' gepresenteerd om ze binnen

¹ Zie ook II.5 en noot 8

² Rechtbank Arnhem 30 juni 2009 nr. AWB 09/1985; Rechtbank Arnhem 2 december 2010 nr. AWB 10/1572; Rechtbank Arnhem 2 oktober 2012 nr. AWB 11/5525 en 12/405

de vigerende maatschappelijke bestemming 'bejaardenoord' te laten vallen. Op 1 augustus 2014 verleenden B&W van de gemeente Rheden de door KuiperBouw gevraagde omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen'.

I.2 Het huidige geschil

Woningbouw op Rhederhof is dus al jaren controversieel. Vanaf 1999 hebben bovengenoemde organisaties zich in wisselende samenstellingen en soms met steun van andere groeperingen ingezet om het landgoed met zijn belangrijke landschapswaarden (stuwwal), flora, fauna en cultuurhistorie te behouden. De nu verleende vergunning maakt het de ontwikkelaar echter alsnog mogelijk 72 wooneenheden te realiseren met behulp van het etiket 'zorgappartementen'. Wij betogen echter dat deze appartementen niet kunnen voorzien in de verzorging, verpleging en alle andere faciliteiten die horen bij een bejaardenoord/verzorgingshuis. Omdat het in feite reguliere woonappartementen worden, zijn deze 'zorg'appartementen in strijd met het bestemmingsplan Rheden West 1989; de Commissie Bezwaarschriften verklaarde dit bezwaar gegrond.

De stelling dat de verleende omgevingsvergunning in strijd is met het bestemmingsplan komt via twee sporen tot stand. Ten eerste wordt aan de hand van het bestemmingsplan vastgesteld welke bedoelingen de planwetgever in 1989 met landgoed Rhederhof heeft gehad. Ten tweede wordt vastgesteld wat destijds en nu verstaan moet worden onder 'Maatschappelijke voorzieningen: bejaardenoord'. Wat bood een bejaardenhuis de bewoner in 1989 en biedt het bouwplan van KuiperBouw in 2015 diezelfde zorg, verzorging, verpleging, begeleiding, ruimtes en faciliteiten? Of moet het begrip 'zorg' worden vertaald naar de huidige tijd waarin de ouderenzorg recent zeer ingrijpende veranderingen heeft ondergaan? Wordt daarmee niet de rechtszekerheid uitgehold die een bestemmingsplan bestuur en burger hoort te bieden? Hieronder gaan wij op deze vragen in. Daarbij wordt ook gezien of het beoogde bouwplan past binnen de bestemmingsplanvoorschriften en de daarbij behorende bestemmingsplankaart, alsmede of de beoogde activiteiten passen binnen de planvoorschriften. Zowel ons eerdere bezwaar als onze pleitnotitie dienen beschouwd te worden als herhaald en ingelast.

II. Bestemmingsplan: bedoelingen van de planwetgever

Het bestemmingsplan definieert het begrip 'bejaardenoord' niet. Om de bedoeling van de planwetgever met deze bestemming te achterhalen baseert de Commissie bezwaarschriften zich op de online versie van Van Dale. Hierin is 'bejaardenoord' synoniem met 'verzorgingshuis'. In een bejaardenoord c.q. verzorgingshuis kunnen ouderen terecht die hulpbehoevend zijn, die hulp nodig hebben bij wassen, aankleden, eten en naar bed gaan, die moeten revalideren na ziekte of operatie, aldus de Commissie (Advies p 6). Volgens de Commissie voorziet het bouwplan echter niet in de zorg die van een verzorgingshuis verwacht kan worden. De nieuwe appartementen voorzien in zelfstandige, reguliere bewoning en de omgevingsvergunning is om die reden strijdig met het bestemmingsplan,

aldus de Commissie. Deze aspecten komen in onderdeel III uitvoerig aan de orde. Eerst bezien wij hoe de gemeente, de commissie en wij de bedoelingen van de planwetgever interpreteren.

II.1 Zelfstandige eenheden?

Uit de Toelichting bij het geldende bestemmingsplan Rheden-West 1989 leidt de gemeente af dat de planwetgever destijds bij de bouw van het bejaardencentrum niet alleen bejaardenzorg mogelijk wilde maken maar ook zelfstandige woningen (beslissing op bezwaar p. 5, onder 2.2.3). Uit het gegeven dat naast het hoofgebouw van het voormalige bejaardenoord aanleunwoningen staan maakt de gemeente op

“dat het binnen de aanduiding ‘bejaardenoord’ planologisch is toegestaan om de desbetreffende gronden (ook) te gebruiken voor zelfstandige eenheden (aanleunwoningen).”

Deze conclusie wordt niet gedeeld door onze organisaties. Naar onze mening staat de geldende bestemming uitsluitend ‘bejaardenoorden’ toe, geen zelfstandige woonappartementen. Deze zijn immers niet verenigbaar met de maatschappelijke bestemming, alleen met een woonbestemming³. Daarvoor moet het geldende bestemmingsplan gewijzigd worden, iets wat voor de ontwikkelaars riskant is gebleken. Bij een bestemmingsplanwijziging worden alle belangen meegewogen, ook die van natuur, cultuur en landschap, niet alleen de (financiële) belangen van de ontwikkelaars. Bovendien is een bestemmingsplanwijziging een langdurige procedure. Om die te vermijden willen de ontwikkelaars nu aantonen dat hun complex gelijk is aan een ‘bejaardenoord’. Wordt dat geaccepteerd, dan kunnen ze direct gebruik maken van de bouwmogelijkheden die het oude bestemmingsplan Rheden West 1989 biedt. In deze redenering past bovengenoemd citaat. Dit argument snijdt echter geen hout en wel om drie redenen.

Ten eerste geeft de definitie in Van Dale aan dat aanleunwoningen nu juist *geen* zelfstandige woningen zijn: *“aanleun’woning, v. (-en), servicewoning die als onderdeel van een complex gelegenheid biedt tot het gebruik maken van gemeenschappelijke voorzieningen.”* In deel III zal blijken dat die ‘gemeenschappelijkheid’ voor een bejaardenoord juist cruciaal is. De definitie spreekt verder voor zichzelf.

Ten tweede beschrijft het bestemmingsplan op p. 8 van de Toelichting een *feitelijke* situatie: er wordt alleen geconstateerd dat er een bejaardencomplex aanwezig is met bijbehorende aanleunwoningen. Uit deze vaststelling kan op geen enkele manier worden afgeleid dat de planwetgever voor de toekomst ruimte heeft willen scheppen voor zelfstandige eenheden. Gelet op het feit dat een bestemmingsplan in principe een looptijd had en heeft van tien jaar

³ Zie hiervoor Mr. P.A. Kok in:

http://vbtm.nl/news/item/past_mijn_woonzorgcomplex_wel_binnen_het_bestemmingsplan

[http://vbtm.nl/news/item/past_mijn_woonzorgcomplex_wel_binnen_het_bestemmingsplan_\(deel_2\)/558](http://vbtm.nl/news/item/past_mijn_woonzorgcomplex_wel_binnen_het_bestemmingsplan_(deel_2)/558)

(resp. 2011 en 2015)

is niet aannemelijk dat de planwetgever destijds deze vérstrekkende bedoeling zou hebben gehad. Wat wél in de planvoorschriften werd vastgelegd is, dat het krachtens artikel 10 lid 12 mogelijk is het plan te wijzigen ten behoeve van woondoeleinden, echter uitsluitend in een daartoe aangewezen zone. Rhederhof is buiten deze zone gehouden. Alleen al hieruit is op te maken dat de planwetgever gebruik van het plangebied voor zelfstandige woondoeleinden bewust heeft afgewezen. Ook de Commissie heeft hierop gewezen. Zie verder onder punt II.4.

Ten derde had op deze locatie volgens het destijds geldende ruimtelijke beleid nooit een bejaardenhuis gebouwd mogen worden. Dat dit toch gebeurde was het gevolg van een onvoorziene en buitengewone omstandigheid. In 1956 zette de gemeente op verzoek van de Hervormde Diaconie Rheden een partiële herziening van het 'uitbreidingsplan in hoofdzaak'⁴ in gang met het doel op Rhederhof een bejaardenoord te bouwen. De Diaconie had namelijk twee legaten gekregen, een van freule Brantsen die het landgoed legateerde onder de last er een tehuis voor 'de bejaarden van Rheden' te stichten, en een van haar broer die de financiering mogelijk maakte. Op het landgoed was echter van oudsher uitdrukkelijk géén bebouwing toegestaan. Daarom gaven GS in het vooroverleg over deze herziening (1955) te kennen geen goedkeuring te kunnen verlenen omdat

"de gronden uit landschappelijk oogpunt als zeer waardevol [zijn] te beschouwen, terwijl voorts de ligging van een bejaardencentrum ter plaatse ten opzichte van de Rijksweg niet geschikt is."

De Vaste Commissie van de Provinciale Planologische Dienst van de provincie Gelderland oordeelde in 1956:

"Beide commissies zouden, indien zij vrij waren in de keuze van de plaats voor de vestiging van een bejaardenhuis in Rheden, de voorkeur hebben gegeven aan een plaats ten zuiden van de Rijksweg zowel in verband met de verkeersveiligheid alsook ter bevordering van het contact met de dorpsgemeenschap."

Kortom, de grote natuurwaarden en de geïsoleerde ligging van deze locatie verzetten zich destijds tegen de komst van een bejaardenhuis. Niettemin had de Vaste Commissie wel begrip voor de bijzondere omstandigheid dat de Hervormde Diaconie het landgoed door schenking had verkregen onder voorwaarde dat er een bejaardenhuis zou komen. Na rijp beraad voelde de Vaste Commissie zich tenslotte toch genoodzaakt te adviseren deze schenking te aanvaarden; er was in dit ongewone geval geen andere keus. Deze voorgeschiedenis illustreert waarom in het vigerende bestemmingsplan Rheden West 1989 nog op diverse plaatsen de opvatting doorklinkt dat de grote landschappelijke kwaliteiten van Rhederhof gevrijwaard moeten blijven van, bijvoorbeeld, het gebruik voor

⁴ Raadstukken 1956, no 123 afd. A.Z. Raadsvergadering 26 juni 1956, punt 9, partiële herziening uitbreidingsplannen: "Het betreft het landgoed 'Rhederhof' gelegen ten noorden van de Rijksweg en ten oosten van de Snippendaalseweg, hetwelk bij het geldende uitbreidingsplan voor het grootste deel is bestemd tot 'landgoed' [...] waarop geen bebouwing is toegestaan."

woondoeleinden, of van fysieke ingrepen zoals het vellen en rooien van houtgewas en het afgraven, ophogen en egaliseren van gronden (voorschriften art. 10 lid 8).

II.2 'Ruimtelijke hoofdstructuur' (Toelichting 2.2, p.8/10)

Voor de visie en intenties die de planwetgever destijds heeft gehad ten aanzien van landgoed Rhederhof gaan wij evenals B&W te rade bij de Toelichting, paragraaf 2.2:

"De gebouwen zijn gesitueerd in een parkachtige omgeving die overgaat in een natuurgebied. Men name het noordelijk deel is sterk geaccidenteerd. Aan de zijde van de Arnhemsestraatweg bevindt zich het statige landhuis "Rhederhof" daterend uit het eind van de 19^e eeuw. [...] Het pand behoort tot één van de vijf rijksmonumenten die het dorp Rheden rijk is. [...] De strook aan de noordzijde van de Arnhemsestraatweg fungeert als intermediair tussen de Veluwezoom en het stedelijk gebied. Het is een heel karakteristiek gebied met een grote variatie aan vormen en functies, als zodanig een landschappelijk kwetsbaar gebied. Met name in dit soort situaties geldt dat er geen ad-hocbeslissingen over het toelaten van nieuwe ontwikkelingen genomen dienen te worden zonder dat er een totaalvisie voor de hele zone bestaat."

Deze tekst spreekt voor zichzelf: de planwetgever zag Rhederhof als een waardevol en kwetsbaar gebied en had de duidelijke intentie om er voorzichtig mee om te springen. Áls er al nieuwe ontwikkelingen zouden komen diende eerst een totaalvisie te worden opgesteld. Die visie is er nooit gekomen. In plaats daarvan lieten Portaal&Kuiper het landgoed uiteenvallen door in 2008 het grootste deel (11 ha inclusief het landhuis) te verkopen aan een derde. Daarmee ontlieden zij de overeengekomen verplichting om het vervallen landhuis zélf te restaureren⁵. Hoewel de ontwikkelaars nu nog maar 4 van de 15 ha bezitten zal hun bouwplan het historische landgoed/landhuis volledig gaan domineren.

In 2013 wilde de gemeente alsnog de totaalvisie opstellen die de planwetgever voor ogen had, in de vorm van een nieuw bestemmingsplan voor het complete landgoed van 15 ha. De kaders hiervoor waren al bekend toen ontwikkelaar KuiperBouw onverwachts aanspraak maakte op een omgevingsvergunning gebaseerd op bestemmingsplan Rheden West 1989. Dit bouwproject is echter typisch de adhoc-ontwikkeling die de planwetgever heeft willen voorkomen. Het is een plan dat naar aard en omvang afwijkt van hetgeen de gemeenteraad destijds heeft beoogd bij de vaststelling van het bestemmingsplan.

II.3 'Maatschappelijke doeleinden' (Toelichting 3.4)

Dit deel van de toelichting werpt licht op de vraag welke ontwikkelingen de planwetgever mogelijk (of onmogelijk) heeft willen maken voor de bestemmingen met maatschappelijke doeleinden. De eerste passage in 3.4 stelt dat voor de meeste maatschappelijke voorzieningen zoals scholen, bibliotheek, medische voorzieningen enz. in de toekomst

⁵ Intentieovereenkomst tussen gemeente en ontwikkelaars 2005

desgewenst een bestemmingswijziging naar woondoeleinden mogelijk is; artikel 10.12 van de voorschriften formaliseert dit. Maar zoals gezegd in II.1 werd bejaardenoord Rhederhof van die mogelijkheid expliciet uitgesloten. De tweede passage in 3.4 geeft aan dat binnen het aangegeven bebouwingsvlak van Rhederhof eventueel aanpassingen of uitbreidingen van het bejaardenoord kunnen plaatsvinden, maar dat woondoeleinden en andere aantastingen hier ongewenst zijn:

“Aangezien het hier uit verschillende oogpunten een (landschappelijk) gevoelig gebied (Snippendael, Holtbank⁶) betreft, kunnen nadere eisen worden gesteld aan de situering en maatvoering van de bebouwing in verband met een verantwoorde inpassing. Daarnaast zorgt een speciaal voor deze zone opgenomen aanlegvergunningenstelsel ervoor dat geen afbreuk wordt gedaan aan de huidige situatie (afgravingen, rooien van bomen e.d.)”. (p. 60; onderstreping van ons. Ook: voorschriften art. 10.8 en 10.9).

Uit deze en eerder aangehaalde passages in het bestemmingsplan komt ondubbelzinnig naar voren dat de planwetgever aan plandeel Rhederhof een andere status toebedacht dan aan de overige maatschappelijke voorzieningen. Dit vanwege de gevoeligheid van de locatie; met name aan de landschappelijke waarden mag geen afbreuk worden gedaan.

Wij wijzen er in dit verband met nadruk op dat het bouwvolume van de nieuwe appartementen 80% (!) groter gaat worden dan dat van de bestaande bebouwing⁷. Voor de bouw zal in de stuwwal moeten worden geheid en gegraven en vele monumentale bomen zullen moeten wijken. De gemeente zegt niets over deze werkzaamheden die toch veel schade aan de landschappelijke waarden zullen aanrichten. Dit in weerwil van het feit dat volgens planvoorschrift art. 10.9 een aanlegvergunning moet worden geweigerd indien onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de landschapswaarden van het gebied en als hieraan door het stellen van voorwaarden niet of onvoldoende tegemoet kan worden gekomen.

Daarnaast zijn B&W krachtens planvoorschrift art. 22 bevoegd nadere eisen te stellen aan situering en maatvoering van gebouwen en andere bouwwerken, onder meer vanwege landschappelijke aspecten. Aangezien dit bouwplan het landschap ingrijpend aantast, alleen al vanwege de aanzienlijke toename van het bouwvolume met 80%, hadden B&W zich in het kader van een goede ruimtelijke ordening moeten houden aan deze planvoorschriften en aan de onmiskenbare intenties van de planwetgever.

Tenslotte is bij de beoordeling van het bouwplan geen rekening gehouden met het feit dat het zuidelijke bouwvlak nog mogelijkheden biedt voor toename van het bouwvolume en bouwoppervlak.

⁶ Op de Holtbank, een hoge heuvel, werd in de middeleeuwen ‘de holtbank gespannen’ en merkenrecht gesproken.

⁷ Bouwvolume bestaande bouw: 19.200 m³. Bouwvolume nieuwbouw: 33.768 m³.

II.4 'Inspraak en vooroverleg' (Toelichting, 5)

Ook elders in de Toelichting komen de bedoelingen van de planwetgever tot uiting. Zo hebben de opmerkingen in het kader van het verplichte art. 10 BRO-vooroverleg met de provincie, alsmede het advies van de Provinciale Planologische Commissie, geleid tot een opmerkelijke aanpassing:

“ – in de bestemming Maatschappelijke doeleinden, bejaardenoord (b) zijn geen bijzondere woonvormen, waaronder bijvoorbeeld woningen ten behoeve van bejaardenzorg, meer mogelijk;”. (p. 69/71)

De provincie wenste op deze locatie dus géén verdere uitbreiding van bejaardenwoningen en dit werd in de Toelichting vastgelegd. Zoals gezegd huldigde de provincie al vanaf 1955 het standpunt dat deze locatie ongeschikt en onwenselijk was voor een bejaardenhuis, iets wat uiteindelijk leidde tot de verhuizing naar het dorp Rheden (1999).

Uit II.1-II.4 valt te concluderen dat de planwetgever ten aanzien van Rhederhof duidelijke intenties heeft vastgelegd, zowel in de planvoorschriften als in de Toelichting.

II.5 Verouderd bestemmingsplan & provinciaal omgevingsbeleid

Dat het mogelijk is dat een in 2015 verleende omgevingsvergunning berust op een bestemmingsplan uit 1989 is een *testimonium paupertatis* voor de gemeente. In 1989 wees de toelichting erop dat het gebied Rhederhof zo waardevol en kwetsbaar is dat een totaalvisie voor dit gebied moet worden opgesteld vóórdát besluiten worden genomen over nieuwe ontwikkelingen. In al die jaren is die visie er niet gekomen. Evenmin is een voorbereidingsbesluit genomen om ongewenste adhoc-ontwikkelingen te voorkomen. Daardoor werd het voor de ontwikkelaars mogelijk om op basis van een niet-geactualiseerd bestemmingsplan een omgevingsvergunning aan te vragen en te krijgen.

Tegelijkertijd biedt het vigerende bestemmingsplan zoals gezegd onmiskenbaar handvaten om het waardevolle gebied Rhederhof te beschermen. In het belang van een goede ruimtelijke ordening had de gemeente deze bij de vergunningverlening behoren te betrekken. Ook had de gemeente bij de aanvraag omgevingsvergunning moeten laten meewegen dat sinds 2005 al twee bestemmingsplannen voor woningbouw op Rhederhof zijn gestrand. Om diezelfde reden had de gemeente zich, in het belang van een goede ruimtelijke ordening, tevens moeten laten leiden door het provinciale natuurbeschermingsbeleid vastgelegd in de recente Gelderse Omgevingsvisie/Provinciale Ruimtelijke Verordening (2014). Daarin heeft Rhederhof deels de status van Gelderse Ontwikkelingszone (GO), terwijl het plangebied ook direct wordt begrensd door het Gelders Natuur Netwerk (GNN)/Natura 2000. Nu de aanvraag omgevingsvergunning niet past binnen het bestemmingsplan kan niet worden ontkomen aan de plicht om de vergunning te toetsen aan de Provinciale Ruimtelijke Verordening.

Binnen het bestemmingsplan Landelijk Gebied heeft Rhederhof, dat buiten de bebouwde kom ligt, sinds 2009 de status van 'witte vlek'. Volgens de wet hadden alle witte vlekken vóór 1 juli 2013 geactualiseerd moeten worden. De 'witte vlek' Rhederhof valt samen met de woningbouwcontour die de provincie in 1999 voorstelde. Deze woningbouwcontour had ten doel Rhederhof buiten het Centraal Veluws Natuurgebied te brengen en daarmee de aan de ontwikkelaars beloofde woningbouw mogelijk te maken; in het Centraal Veluws Natuurgebied mocht immers niet gebouwd worden. Deze nieuwe woningbouwcontour werd echter in 2002 door de Raad van State Afdeling Bestuursrechtspraak vernietigd⁸. Zowel gemeente als provincie hebben deze uitspraak genegeerd; vanaf 2002 hebben zij in al hun beleidsplannen de vernietigde woningbouwcontour opnieuw op hun respectievelijke plankaarten gezet (oa streekplan, regionaal plan, structuurplannen, omgevingsvisies, bestemmingsplannen enz.). Bezwaren hiertegen waren ofwel bij voorbaat uitgesloten⁹ ofwel niet mogelijk omdat het om 'globale' plannen ging.

Sinds de vaststelling van de nieuwe provinciale Omgevingsvisie in 2014 hebben woningbouwcontouren echter geen officiële status meer. Hun plaats is nu ingenomen door de Gelderse Ladder voor Duurzaam Ruimtegebruik. Deze schrijft voor dat bij beoordeling van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling allereerst moet worden gezien of deze niet beter elders kan worden gerealiseerd met minder aantasting van open ruimte of natuur- en landschapswaarden. Toepassing van deze Gelderse Ladder op bouwplan Rhederhof maakt direct duidelijk dat het complex van KuiperBouw in de bebouwde kom thuishoort, zeker niet in het kwetsbare stuwwallandschap rond Rhederhof.

Nu de gemeente de 'witte vlek' Rhederhof (2009) nog steeds niet heeft geactualiseerd zou het landgoed met het oog op een goede ruimtelijke ordening weer tot het buitengebied moeten worden gerekend, conform de vernietiging van de woningbouwcontour door de Raad van State in 2002. In het buitengebied valt het landgoed onder het provinciale beleid inzake functieverandering. Dit schrijft voor dat bij vertrek van bv. kazernes of zorggebouwen uit het buitengebied de helft van de vrijkomende bebouwing moet worden afgebroken. Dit om ongewenste 'verstening' in het buitengebied terug te dringen. Dit provinciale beleid past uitstekend bij de intenties ten aanzien van Rhederhof die de planwetgever heeft neergelegd in bestemmingsplan Rheden West 1989.

III. Bestemmingsplan: zorg en faciliteiten

III.1 Verzorging toen en nu

Rond 1989 was een bejaardenoord een maatschappelijke instelling waarin door ouderen werd gewoond en waarin deze ouderen alle verzorging en verpleging kregen die zij nodig hadden. Voor dat brede takenpakket beschikte een bejaardenoord over het benodigde

⁸ Uitspraak 20 maart 2002, nr. 200003810/1

⁹ In een ontwerp-streekplan waren alleen zg. concrete beleidsbeslissingen vatbaar voor bezwaar en beroep

personeel en alle mogelijke faciliteiten, zoals diverse gemeenschapsruimten, koffieruimten, een eetzaal/restaurant, ruimten voor medische en andere behandelingen, dagbesteding, ziekenverzorging, hulp bij aankleden, wassen, ruimten voor recreatieve activiteiten enz. Het latere bejaardenoord/verzorgingshuis is eveneens nog zeer compleet en de verzorging is hoofdzakelijk intramuraal. Omdat in verzorgingshuizen het bieden van gemeenschappelijke zorg centraal staat hadden/hebben deze in bestemmingsplannen een maatschappelijke bestemming, geen woonbestemming. De bestemming 'wonen' geldt alleen voor wooncomplexen waarin het zorgaspect duidelijk ondergeschikt is aan het wonen. Er is dan sprake van 'nagenoeg zelfstandige bewoning'¹⁰. Sinds de scheiding tussen wonen en zorg is dit onderscheid verder uitgediept (zie ook III.4 hieronder).

In 2013 bracht nieuwe regelgeving ingrijpende veranderingen: wonen en zorg werden gescheiden, de zorg werd deels extramuraal. Een 'lichte' indicatie t/m zorgzwaartepakket 3 was niet langer gekoppeld aan een instelling en vanaf 1 januari 2016 geldt dat ook voor indicatie 4. Cliënten blijven zo lang mogelijk thuis wonen en krijgen alleen nog individuele extramuraal zorg en ondersteuning aan huis, al naar gelang hun zorgindicatie. Zij moeten deze zorg zelf regelen.

Bij de zwaardere indicaties 5 t/m 10 is er recht op verblijf, begeleiding en zorg in een speciaal daarop afgestemde zorginstelling. Het spreekt vanzelf dat zo'n instelling voor intramuraal zorg een heel andere opzet kent, gelet op de uitgebreidere organisatorische en fysieke eisen die aan begeleiding, verzorging en gebouwen worden gesteld.

Dit geschil draait om de vraag of het bouwplan waarvoor een omgevingsvergunning is verleend in strijd is met de 'maatschappelijke bestemming, bejaardenoord'. De gemeentelijke Commissie Bezwaarschriften beantwoordt deze vraag bevestigend: de nieuwe appartementen kunnen niet beschouwd worden als een maatschappelijke voorziening, het worden in feite reguliere woningen die de bestemming 'wonen' zouden moeten hebben¹¹. Daarentegen zijn gemeente en ontwikkelaars van mening dat het bouwplan wél past binnen de geldende bestemming. De gemeente stelt in de beslissing op bezwaar dat:

"[...] de beoogde bouwlocatie, met de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden' en de (nadere) aanduiding 'bejaardenoorden', planologisch gezien [mag] worden gebruikt voor de beoogde woonzorgwoningen, waarbij de bewoners [...] gebruik kunnen maken van de zorg(service) die ter plaatse wordt geleverd. Hieruit volgt reeds dat het bouwplan in overeenstemming is met het bestemmingsplan." (besluit p. 6.)

¹⁰ De Raad van State onderscheidt in dit verband 'nagenoeg zelfstandige bewoning' (woonbestemming) en 'geen zelfstandige bewoning' (maatschappelijke bestemming).

¹¹ Zie voor een discussie over dit onderscheid Mr. P.A. Kok, 2011 resp. 2015:

http://vbtm.nl/news/item/past_mijn_woonzorgcomplex_wel_binnen_het_bestemmingsplan

[http://vbtm.nl/news/item/past_mijn_woonzorgcomplex_wel_binnen_het_bestemmingsplan_\(deel_2\)/558](http://vbtm.nl/news/item/past_mijn_woonzorgcomplex_wel_binnen_het_bestemmingsplan_(deel_2)/558)

Daarbij plaatst de gemeente wel de kanttekening dat de zorg in het nieuwe complex wordt 'georganiseerd naar de huidige tijd' (p. 9). Met andere woorden, het begrip 'bejaardenoord' wordt uitgelegd in het licht van de recente, gewijzigde opvattingen over ouderenzorg. Dit stelt de gemeente in staat om een wooncomplex met minimale verzorging en diensten toch te beschouwen als een equivalent van het vroegere bejaardenhuis/verzorgingshuis. Daarentegen zijn onze organisaties met de Commissie van mening dat 'verzorgingshuis' geïnterpreteerd moet worden zoals dat vanaf 1989 (bestemmingsplan Rheden West) tot nu gebruikelijk was en nog steeds is. Daarom moet bezien worden of de verzorging, verpleging, begeleiding en faciliteiten die het nieuwe bouwplan de bewoners gaat bieden van dien aard zijn dat van een maatschappelijke voorziening kan worden gesproken.

Hieronder betogen wij (i) dat de door de gemeente hanteerde vertaling "naar de huidige tijd" niet gerechtvaardigd is, (ii) dat "de zorg/service die ter plaatse wordt geleverd" te mager is om te mogen spreken van een maatschappelijke instelling, en (iii) dat de beoogde procedurele volgorde ingaat tegen het rechtszekerheidsbeginsel.

III.2 Omgevingsvergunning werkt als fuik

Volgens de gemeente biedt het bouwplan voorzieningen die níét voorhanden zijn in complexen voor regulier wonen. Zo zegt de gemeente:

"Anders dan de Commissie bezwaarschriften in haar advies heeft overwogen, zijn genoemde ontmoetingsruimte en zorgpost met slaapfaciliteiten nu juist geen faciliteiten die voorkomen in reguliere wooncomplexen." (beslissing op bezwaar p. 9)

Curieus genoeg is dit juist wél het geval. In de gemeente Rheden hebben niet alleen reguliere wooncomplexen een woonbestemming (zoals voor de hand ligt), maar ook verzorgingshuizen en zelfs verpleeghuizen hebben vaak de bestemming 'wonen', ook al verlenen deze natuurlijk bij uitstek *intramurale* zorg. Voorbeelden van zulke woonvormen zijn *Nieuw-Schoonoord* in Velp (complex met huur- en koopappartementen voor senioren met uitgebreide faciliteiten zoals restaurant, kerk/zaaltje voor lezingen, uitgebreid dienstverleningspakket inclusief alarmering, huismeester en zorgmanager; geen zorgindicatie vereist), en *Oosterwolde* in Velp (verzorgingshuis én verpleeghuis met 24-uurszorg en –behandeling, restaurant, winkel, kapsalon, ruimte voor fysiotherapie, allerlei vormen van dagbesteding. Vast team van deskundigen: interne huisarts, psycholoog, ergotherapeut, diëtist; zorgindicatie vereist).

Het gemeentelijk beleid op dit punt is dus zeker niet eenduidig en het argument van de gemeente snijdt dan ook geen hout. De faciliteiten die erop moeten wijzen dat het bouwplan een verzorgingscomplex zal worden ('ontmoetingsruimte', 'zorgpost met slaapfaciliteiten') zijn evengoed aanwezig in reguliere wooncomplexen. Ook

seniorencomplexen waar zonder indicatie kan worden gewoond bieden deze uitgebreide diensten en faciliteiten. Naast de zorg op afspraak is daar altijd verzorging in de vorm van een nachtopvang of zorgmanager. Zelfs verpleeghuizen voor verblijf met een zware zorgindicatie, met groepsbewoning en/of gesloten afdelingen voor bv. dementerende ouderen kunnen de bestemming 'wonen' hebben, bv. het Lorentzhuis in Velp en De Horsting in Laag-Soeren. Andere verpleeghuizen hebben weer wél een bestemming 'voorzieningen' (de vroegere bestemming maatschappelijke doeleinden), bv. Het Gelders Hof in Dieren.

Dat gemeente en KuiperBouw zich zoveel moeite getroosten om aan te tonen dat de omgevingsvergunning past binnen de maatschappelijke bestemming 'bejaardenoord' (terwijl de gemeente zelf blijkbaar het onderscheid tussen 'maatschappelijk' en 'wonen' heeft losgelaten), dient slechts één doel: het veiligstellen van de omgevingsvergunning. Is de nieuwbouw eenmaal een feit, dan kan de maatschappelijke bestemming van 1989 worden gewijzigd in een woonbestemming die de ontwikkelaars alle gewenste vrijheid geeft. Dat dit doel wordt beoogd blijkt uit het Plandocument Rhederhof van KuiperBouw (maart 2014):

"Het geldende bestemmingsplan geeft een bepaalde hoeveelheid bouwrecht. [...] Over de jaren heen is steeds gesproken over de noodzaak van een nieuw bestemmingsplan. Al naar gelang het beoogde plan was dit ook noodzakelijk om tot realisatie over te gaan. Gelet op het nu voorliggende bouwplan is dat echter niet nodig en onnodige bezwarend in tijd, inzet en kosten voor eenieder. En vanuit inhoudelijk oogpunt is er ook geen noodzaak daartoe omdat het voorliggende bouwplan past binnen de kaders als omschreven in hoofdstuk 3¹².

Een nieuw bestemmingsplan is vanuit oogpunt van goed beheer van het gemeentelijke bestemmingsplanbestand nodig. Na realisatie van het plan kan goed een plan gemaakt worden dat strikt toegesneden is op het dan gerealiseerde plan waarmee de nodige bouwrechten komen te vervallen." (p. 18, 4.4; onderstreping van ons)

Hiermee geeft KuiperBouw de gewenste procedurele volgorde aan. Eerst moet een omgevingsvergunning worden verkregen om te mogen bouwen. Die bebouwing moet passen in het vigerende bestemmingsplan, dat echter op de bouwlocatie alléén een bejaardenoord/verzorgingshuis toestaat; woningen zijn er uitdrukkelijk niet mogelijk. Daarom wordt de bebouwing door ontwikkelaars en gemeente gepresenteerd als een verzorgingshuis 'nieuwe stijl', in de verwachting dat dit zal leiden tot de gewenste omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning wordt op basis daarvan verleend en op Rhederhof worden 72 appartementen gebouwd. De aanwezigheid van deze gebouwen vormt vervolgens het uitgangspunt voor een nieuw bestemmingsplan. Daarin krijgen de 72 'zorg'appartementen een woonbestemming. Dat is mogelijk want al zijn de gebouwen *opgericht* ten behoeve van de zorg voor ouderen, er is geen enkele waarborg dat ze ook voor

¹² Hoofdstuk 3 handelt onder meer over de zorg die door KuiperBouw zegt te gaan leveren

dat doel *gebruikt* zullen worden¹³. Dankzij de nieuwe woonbestemming staan voor de ontwikkelaars beide mogelijkheden open: de appartementen gebruiken voor verzorging in de breedste of smalste zin van het woord, en/of ze gebruiken voor regulier wonen. In elk geval hoeven zij voor het verkrijgen van de gewenste woonbestemming geen langdurige en riskante wijzigingsprocedure meer te doorlopen.

Het spreekt vanzelf dat deze omkering van de in de ruimtelijke ordening gebruikelijke volgorde de rechtszekerheid van de ondertekenende organisaties ondergraaft. Normaal gesproken is er eerst een bestemmingsplanprocedure waarin alle belangen worden afgewogen en op basis waarvan vervolgens een omgevingsvergunning kan worden verstrekt. In de onderhavige situatie echter is er een bestemmingsplan dat op de locatie uitsluitend een verzorgingshuis toestaat en woondoeleinden verbiedt. Aan dat bestemmingsplan mogen de organisaties bepaalde rechten ontleen, zij mogen erop vertrouwen dat de gemeente aan dit plan vasthoudt. Toch wordt nu een omgevingsvergunning voor een verzorgingshuis afgegeven, via een gebonden beschikking waarbij geen plaats is voor een bredere afweging waarin ook andere/onze belangen een rol spelen. Dit terwijl nu al duidelijk is dat de als verzorgingshuis nieuwe stijl gepresenteerde gebouwen in het geheel niet de zorg, verzorging, verpleging, faciliteiten en diensten kunnen bieden die blijkens de geldende bestemming verwacht mogen worden. De appartementen worden slechts levensloopbestendige (senioren)woningen die zich niet onderscheiden van reguliere woningen.

Maar zijn deze woningen eenmaal gerealiseerd, dan moeten de landschappelijke, cultuur- en natuurwaarden van deze kwetsbare locatie als verloren worden beschouwd. Juist aan deze waarden moet een nieuw bestemmingsplan tegenwoordig ook worden getoetst. Zo werken bv. provinciale verordeningen en recent beleid inzake landschap en cultuurhistorie in het plan door, en dat zijn juist de aspecten waarvoor onze organisaties zich inzetten. Echter, tegen de tijd dat een nieuw bestemmingsplan in procedure komt is het voor onze organisaties zinloos geworden om de nieuwe woonbestemming nog aan te vechten.

Vastgesteld moet worden dat de door gemeente en KuiperBouw beoogde procedurele volgorde onze organisaties het recht ontnemt op de bredere belangenafweging die noodzakelijk is voor een goede ruimtelijke ordening. Alleen een volledige bestemmingsplanprocedure voorziet daarin. Ook de gemeenteraad kan zich niet meer uitspreken, onder meer over de voorziene toename van de bouwmassa met 80%. Verlening van de omgevingsvergunning in weerwil van de vigerende maatschappelijke bestemming 'bejaardenoord' doet uitsluitend recht aan de belangen van de ontwikkelaars. Tot nu toe was voor een woonbestemming op Rhederhof altijd een nieuw bestemmingsplan noodzakelijk. De ontwikkelaars hebben daarvoor dan ook twee ontwerpen in procedure

¹³ O.a. Raad van State 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6902

gebracht, voor 85 resp. 57 huizen. Beide ontwerpen leden schipbreuk. Nu willen de ontwikkelaars de bestemmingsplanprocedure omzeilen door de te bouwen appartementen te presenteren als 'zorgwoningen' en ze aldus te laten passen binnen de vigerende bestemming 'bejaardenoord'. Door zich via een omgevingsvergunning rechtstreeks te verzekeren van toestemming om te bouwen, hoeven zij niet te voldoen aan de andere eisen die normaliter worden gesteld aan een groot ruimtelijk project in kwetsbaar gebied. Wij wijzen in dit verband op het feit dat door ons beroep is aangetekend tegen de aangevraagde en door de provincie Gelderland verleende vergunning Natuurbeschermingswet voor dit project.

Het verlenen van deze omgevingsvergunning doorkruist de samenhang in de procedures en verstoort aldus het proces dat tot een goede ruimtelijke ordening moet leiden, inclusief alle waarborgen die daarvoor onmisbaar zijn.

III.3 "Vertaling naar de huidige tijd"

De gemeente stelt diverse malen dat de verzorging die in 1989 gemeengoed was in een bejaardenoord vertaald moet worden naar de huidige tijd. De Commissie bezwaarschriften ziet dat anders:

"Zo een verouderd bestemmingsplanvoorschrift al gelezen moet worden in de huidige tijd,[...] zoals uw college heeft betoogd, is de commissie van mening dat bij de uitleg van de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden, bejaardenoord' gelezen moet worden 'Maatschappelijke doeleinden, verzorgingshuis'." (Advies p. 6).

Indien de gemeente echter besluit tot een 'vertaling naar de huidige tijd' komt dat neer op een eenzijdige herinterpretatie van bestemmingsplan Rheden West 1989. Ook dit ondergraaft de rechtszekerheid die een bestemmingsplan aan overheid en burgers hoort te bieden en is aldus strijdig met het rechtszekerheidsbeginsel. Een bestemmingsplan gold/geldt in principe voor 10 jaar en in 1989 kon niet worden voorzien dat in 2013 het Nederlandse zorgstelsel zo radicaal gewijzigd zou worden. Als KuiperBouw twee of drie jaar geleden een omgevingsvergunning had aangevraagd was deze regelrecht in strijd bevonden met de maatschappelijke bestemming 'bejaardenoord'.

Volgens de rechtspraak kan het rechtszekerheidsbeginsel inhouden dat besluiten niet gebaseerd mogen worden op beleidsregels die achteraf ten nadele van een appellant zijn gewijzigd en op grond waarvan een vérstrekkend belastend besluit is genomen. Daarbij is tevens van belang dat de beleidswijziging in kwestie destijds niet voorzienbaar was.

III.4 Jurisprudentie inzake 'wonen' versus 'maatschappelijk'

In de jurisprudentie wordt een 'woonbestemming' gekoppeld aan het begrip '*nagenoeg zelfstandige bewoning*'; een 'maatschappelijke bestemming' valt samen met het begrip

‘geen zelfstandige bewoning’. Nu sinds 2013 wonen en zorg zijn gescheiden wordt het onderscheid tussen deze twee bestemmingen grotendeels bepaald door de mate waarin verzorging, verpleging en begeleiding worden geboden in combinatie met het aanbod aan diensten en ruimtelijke faciliteiten.

Volgens de Raad van State is sprake van ‘nagenoeg zelfstandige bewoning’ als bewoners zelfstandig kunnen leven en niet afhankelijk zijn van voortdurende zorg; zorg moet een ondersteunende rol hebben bij de algemene dagelijkse levensbehoeften. Planologisch wordt dit gebruik bestempeld als ‘wonen’.

Recente voorbeelden van ‘nagenoeg zelfstandige bewoning’:

- Raad van State 2014, Hof van Twente¹⁴. Het bestreden plan beoogt bij te dragen aan het langer zelfstandig kunnen wonen van ouderen. Bestemming ‘woning met zorg’ voor licht verstandelijk gehandicapten. Woningen worden als reguliere woningen aangeduid en tellen mee in de reguliere woningbehoefte.
- Raad van State 2014, Uden¹⁵. Vijftien appartementen worden verhuurd aan mensen met een schizofrene aandoening, één appartement is ingericht als gemeenschappelijke ruimte. De bewoners hebben allen een CIZ-indicatie en zijn verplicht een zorgcontract af te sluiten. Overdag is begeleiding aanwezig voor hulp bij de dagelijkse taken, ’s nachts is er een telefonisch alarmerings-/bewakingsstelsel. Er is geen verplicht begeleidings- of behandeltraject. De Afdeling overweegt: *“Dat de bewoning aan bepaalde voorwaarden is gebonden, betekent niet dat daarmee het karakter van de woonfunctie wordt ontnomen”*.

Met name deze laatste casus lijkt sterk op bouwproject Rhederhof, waarbij aangetekend moet worden dat het op Rhederhof niet gaat om bewoners met een schizofrene aandoening maar om ‘gewone’ ouderen die midden in het leven staan. Daardoor ligt het nog meer voor de hand om te spreken van ‘nagenoeg zelfstandige bewoning’ ofwel reguliere bewoning.

Anderzijds vallen zorginstellingen met hun gezamenlijke ruimten, gemeenschappelijke activiteiten, gemeenschappelijke verzorging en vaste eigen teams voor verpleging en begeleiding gewoonlijk binnen de bestemming ‘maatschappelijke doeleinden’. Hier voert het bieden van zorg in de breedste zin van het woord de boventoon. In een andere recente uitspraak¹⁶ oordeelde de Raad van State dat voor ‘maatschappelijke doeleinden’ sprake moet zijn van een behoorlijke mate van begeleiding en zorg. In deze zaak konden bewoners niet meer zelfstandig wonen, zij kregen een compleet zorgpakket aangeboden waarbij de zorg op maat door een vast team van professionele medewerkers werd verleend, inclusief de palliatieve zorg. Er was een verpleegpost met 24-uurszorg, een ziekenkamer en onder meer een boodschappen-, kapper- en pedicureservice. Het appartementencomplex werd

¹⁴ Uitspraak Afdeling 29 januari 2014, 201302275/1/R1

¹⁵ Uitspraak Afdeling 15 oktober 2014, 201400340

¹⁶ Uitspraak Afdeling 25 maart 2015, 201405264/1/A1, ECLI:NL:RVS:2015:936

door de Raad van State dan ook gezien als een kleinschalig verpleeg- of verzorgingshuis, zodat het plan in overeenstemming was met de maatschappelijke bestemming.

III.5 Verzorging/verpleging/begeleiding

Op p. 9 van de Beslissing op bezwaar stelt de gemeente dat het bouwplan en het daarbij behorende concept Samen Aangenaam Ouder Worden (SAOW) zien op een combinatie van wonen én zorg en uitgaan van bewoning met een verzorgend karakter: *"Die zorg is echter anders georganiseerd dan vroeger het geval was; de zorg is georganiseerd naar de huidige tijd"*. Gelet op de nu vigerende bestemming 'bejaardenoord' moet de mate van zorg en verzorging die het bouwplan zegt te bieden worden afgezet tegen wat gebruikelijk was in het vroegere bejaardenoord, inmiddels opgevolgd door het verzorgingshuis.

Een eigentijds verzorgingshuis biedt bewoners een breed scala aan verzorging. Het heeft een sterk gemeenschappelijk karakter, er is een vast team dat voor iedereen dag én nacht beschikbaar is, er zijn diverse ruimtes met alle faciliteiten voor uiteenlopende soorten verzorging, er zijn ruimtes voor onderling contact, begeleiding en maaltijden; er is een ziekenboeg en een uitgebreide servicedienst. Een toepasselijk voorbeeld is het huidige bejaardencentrum/verzorgingshuis Rhederhof dat in 1999 verhuisde van het gelijknamige landgoed naar het dorp Rheden. Dit biedt de bewoners zeer veel verschillende faciliteiten en het verzorgend personeel is permanent aanwezig en aanspreekbaar.

In de opzet van KuiperBouw echter zullen de bewoners zorg en alles wat daarmee samenhangt individueel via hun persoonlijke zorgindicatie moeten regelen; ook moet alle zorg van buitenaf komen. Met andere woorden, er is geen verschil tussen een bewoner van het complex van KuiperBouw, een reguliere seniorenwoning of een oudere die in zijn eigen huis blijft wonen: in alle gevallen krijgt men thuis individuele zorg en ondersteuning. Van belang is ook dat in het complex van KuiperBouw het element van gemeenschappelijkheid, zo kenmerkend voor een verzorgingshuis, volledig ontbreekt. Het gaat immers om een appartementencomplex waarin nauwelijks tot geen gemeenschappelijke voorzieningen zijn. Er is geen vast zorgteam dat dag en nacht in huis is en dat door iedereen kan worden aangesproken. Voor 35 tot 40 bewoners is er slechts één gastvrouw/verzorgster voor kleine diensten en calamiteiten; alle andere zorg wordt door de thuiszorg bij de individuele voordeur afgeleverd. Bij de particuliere thuiszorg kan weliswaar een aanvullend zorgpakket worden ingekocht (het genoemde Comfort en Comfort+ pakket), maar ook dit moet individueel worden georganiseerd. Gelet op het uiterst magere aanbod kan het complex van KuiperBouw onmogelijk worden gezien als een maatschappelijke voorziening die gelijkstaat met een verzorgingshuis; het is onmiskenbaar een reguliere woonvorm.

De gemeente erkent dit maar voert toch aan dat het bouwplan voorziet *"in de mogelijkheid om in en/of in de directe nabijheid van de woon-zorgeenheden gebruik te kunnen maken van de benodigde zorg. Het bouwplan voorziet hierin."*(besluit p. 7). Dit nu is bepaald onjuist. Dit wás het geval in het voormalige bejaardenoord: toen konden de bewoners van de

aanleunwoningen gebruik maken van alle zorg en faciliteiten in het aangrenzende hoofdhuis, ze hoefden daarvoor niet van het terrein af. Maar het nieuwe complex van KuiperBouw ligt bepaald niet 'in de directe nabijheid van de benodigde zorg'. Het ligt geïsoleerd in de bosrand en ongunstig ten opzichte van voorzieningen die voor ouderen van belang zijn zoals station, apotheek, huisarts, winkels, bibliotheek enz. Die geïsoleerde ligging was juist een van de redenen waarom het voormalige bejaardenoord in 1999 naar het dorp Rheden verhuisde.

Om de benodigde omgevingsvergunning zeker te stellen geven Kuiperbouw en gemeente op papier steeds hoger op over de zorg en de faciliteiten die straks geleverd gaan worden. Volgens de beslissing op bezwaar kunnen in het complex nu óók bewoners terecht met een zorgzwaartepakket t/m 8 die de hele dag verzorging en begeleiding nodig hebben (besluit p.8). Maar ook op dit punt onderscheidt het nieuwe complex zich niet van reguliere woningen. Zwaardere, constante zorg kan ook worden gegeven aan ouderen die in hun huis blijven wonen (wat het algemene streven is). Als blijkt dat de situatie voor de (particuliere) thuiszorg goed werkbaar is worden aan de woning geen extra eisen gesteld.

III.6 Faciliteiten en diensten

Voor de faciliteiten die kenmerkend zijn voor een verzorgingshuis biedt het complex van KuiperBouw evenmin de organisatorische en fysieke ruimte. De gemeente zegt hierover:

"De woonzorgwoningen zijn, gelet op de bouwtechnische voorzieningen, en de aanwezigheid van een algemene ontmoetingsruimte voor de bewoners, de zorgpost (met slaapfaciliteit voor de nachtdienst) en vergaderruimte voor zorgverleners, specifiek bedoeld voor en afgestemd op ouderen met een zorgbehoefte. Anders dan de Commissie bezwaarschriften in haar advies heeft overwogen, zijn genoemde ontmoetingsruimte en zorgpost met slaapfaciliteit nu juist geen faciliteiten die voorkomen in reguliere wooncomplexen." (p. 9)

Dat laatste argument is al weerlegd in III.2 met de vaststelling dat reguliere wooncomplexen in de gemeente juist wél dikwijls deze faciliteiten hebben, soms zelfs aanzienlijk méér.

Tijdens de vergunningsprocedure heeft de gemeente vele toekomstige faciliteiten opgesomd, daarmee suggererend dat voor deze verschillende functies ook verschillende ruimten in het bouwplan zijn gereserveerd. Niets is minder waar. Alle functies moeten worden ondergebracht in één en hetzelfde appartement, de kleinste woning in het complex, bestaande uit een woonkamer met pantry en een slaapkamer. In dit ene appartement bevinden zich de ontmoetingsruimte voor bewoners, de zorgpost met slaapgelegenheid, de vergaderruimte voor zorgverleners, de kantooruimten voor de op de website van de SAOW genoemde gastvrouw en huismeester. Daarnaast moet hier blijkbaar ook plaats zijn voor achteraf opgevoerde elementen als dagbesteding en activiteiten. Ontmoetingsruimten zoals een restaurant met eigen keuken en gelegenheden om koffie te drinken ontbreken

grotendeels. Er zijn geen activiteitenruimtes voor gezamenlijke dagbesteding of bezigheid onder begeleiding, geen kamers om te revalideren, geen ruimtes voor verzorgingsteams en staf. Evenmin zijn er ruimtes voor diensten als een kapper, pedicure, bibliotheek/leeskamer, winkel enz. Aangezien het wooncomplex deze extra ruimten niet bevat is er geen fysiek overbodige ruimte te verdisconteren in de huur wanneer het complex na realisering de bestemming 'wonen' zou krijgen. Het hierboven genoemde appartement kan dan zonder meer als woning worden verhuurd.

Afgezien van het fysiek ontbreken van genoemde ruimtes onderscheiden ook de appartementen zélf zich niet van seniorenwoningen of seniorenappartementen waarin bouwkundige en bouwtechnische aanpassingen zijn aangebracht; de zg. levensloopbestendige woningen. De voorzieningen die KuiperBouw opsomt worden grotendeels geacht daarin aanwezig te zijn. In dit type woning worden - juist vanwege de recente scheiding tussen wonen en zorg - steeds meer eisen gesteld aan extra domotica; een elektrisch slot en persoonsalarmering behoren langzamerhand al tot de standaarduitrusting van moderne reguliere woningen voor ouderen. De nieuwe appartementen zijn dus ook vanwege de karige *extra* faciliteiten en diensten niets meer dan levensloopbestendige woningen bestemd voor reguliere bewoning...

III.7 Optelling van voorzieningen

In eerste instantie presenteerden gemeente en KuiperBouw de nieuwe appartementen als 'zorgwoningen' zonder concreet aan te geven welke mate van zorg, verzorging, verpleging, begeleiding, diensten en faciliteiten er straks wordt geleverd. Na kritische commentaren daarop werd een basisaanbod geformuleerd, dat gaandeweg steeds verder werd uitgebreid.

In de aanvraag omgevingsvergunning werd nog uitsluitend gesproken over zorgwoningen waar 'wonen met zorg' wordt geleverd door middel van 'zorg op afspraak' (thuiszorg) en 'zorg op afroep' ('zorgpost in de buurt, via intercom'). Er werd uitdrukkelijk niet voorzien in 24-uurszorg met zorgverleners in huis: dit vakje in de aanvraag was niet aangekruist.

In de verleende omgevingsvergunning werd het aanbod aanzienlijk ruimer: *"De aanvraag ziet niet op de bouw van gewone woningen, maar op de aanvraag van zorgwoningen voor senioren/ouderen. De indeling is daarop afgestemd: schuifdeur tussen grote slaapkamer en badkamer, toegangsdeur appartement breed 1000 mm, bezoekerstoilet in de hal, mogelijkheid plafondlift, mogelijkheid mindervalidentoilet in de badkamer, stallingsmogelijkheid scootmobiel in de kelder, grotere balkons, het ontbreken van drempels, geen gasaansluiting voor koken, glasdeur tussen grote slaapkamer en woonkamer, zorgpost op de begane grond. De bewoners kunnen gebruik maken van de zorg die de exploitant en zorgverlener aanbiedt. Daarmee past het plan binnen de bestemming 'maatschappelijke doeleinden'."* Er werd echter nog niet gesproken over zorgindicaties en volgens de gemeente hoeven bewoners geen 65 te zijn aangezien "ook

personen die een aantal jaren onder deze leeftijd zitten als “bejaard” kunnen worden aangemerkt.” De doelgroep was dus nog heel ruim.

In het verweerschrift tegen onze bezwaren breidde de gemeente het element ‘service’ weer verder uit: slimme ingang, speciale bedden, zorg/hulp-knop in de vorm van een tablet. De woningen krijgen nu ook ondersteunende ‘ontzorg-technieken’ zoals bewegings- en valdetectie in de vloeren. Gedurende enkele dagdelen is er een huismeester die lichte zorg kan verlenen. Het complex voorziet nu ook —naast de al genoemde zorgpost— in een algemene ontmoetingsruimte en vergaderruimte¹⁷.

In de beslissing op bezwaar breidt de gemeente de lijst opnieuw uit, nu met de eis van een zorgindicatie: voor de zorgwoningen komt alleen iemand met een zorgbehoefte in aanmerking, zelfs tot het zware zorgpakket nr. 8. De ‘woonzorgwoningen’ zijn nu voorzien van een medicatiedispenser en actieve persoonsalarmering. Ook wordt nu de mogelijkheid genoemd om maaltijden te bestellen, terwijl tevens wordt voorzien in activiteiten en dagbesteding.

Blijkbaar is het steeds meer tot de gemeente en KuiperBouw doorgedrongen dat alleen de term ‘zorgwoning’ niet voldoende is om binnen de bestemming bejaardenoord te kunnen vallen. De vlotheid waarmee telkens nieuwe beloften werden gedaan wekt de indruk dat deze vooral moeten voorkomen dat het bouwplan strijdig wordt geacht met het bestemmingsplan. De beloften zijn echter op geen enkele manier afdwingbaar, terwijl er evenmin een handhaafbaar verbod is op reguliere bewoning. Als zou blijken dat de appartementen daar tóch voor worden gebruikt is er geen mogelijkheid om te eisen dat de gedane toezeggingen worden nagekomen.

IV. Besluit

De omgevingsvergunning is gebaseerd op een oud bestemmingsplan uit 1989 waarin het begrip ‘zorgwoning’ niet voorkomt. Het bouwterrein heeft daarin de bestemming ‘Maatschappelijke voorziening: bejaardenoord’. Wij menen op goede gronden te hebben aangetoond dat de omgevingsvergunning voor 72 ‘zorg’appartementen in strijd is met het vigerende bestemmingsplan en indruist tegen het rechtszekerheidsbeginsel. Wij verzoeken u dan ook de verleende vergunning niet in stand te laten.

¹⁷ Op een deel van deze latere toevoegingen hebben wij al gereageerd in onze pleitnotitie voor de hoorzitting Commissie Bezwaarschriften op 25 november 2014.

Mede namens, Stichting Behoud Historische Landgoederen Oostelijke Veluwezoom,
Vereniging Natuurmonumenten, Erfgoedvereniging Bond Heemschut.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'V' followed by a long, sweeping horizontal line that loops back under the 'V'.

V. Vintges

Directeur Gelderse Natuur en Milieu Federatie