

Besluitvorming Raad

Onderwerp

**Koningin Wilhelminalaan 48 Wilhelminaoord,
zorgwoningen achter RK kerk, Oranjeborg**

Openbaarheid
Zaaknummer
Datum voorstel

Openbaar
2025-007416
8 juli 2025

Beslispunten

1. Geen verklaring van geen bedenkingen afgeven voor de aanvraag omgevingsvergunning van 21 juli 2023 voor 18 zorgappartementen op het perceel Koningin Wilhelminalaan 48 te Wilhelminaoord.

Kosten, baten en dekking

Voor de behandeling van de uitgebreide aanvraag omgevingsvergunning is de aanvrager, de Rooms-Katholieke (RK) parochie, leges verschuldigd op grond van de Legesverordening 2023, het jaar waarin de aanvraag is gedaan.

Inleiding

Aanvraag omgevingsvergunning

Na een positief principebesluit van het college van 28 juni 2022 heeft de aanvrager, de RK parochie waar Wilhelminaoord onder valt, op 21 juli 2023 een uitgebreide aanvraag omgevingsvergunning gedaan voor 18 zorgappartementen op het perceel Koningin Wilhelminalaan 48 te Wilhelminaoord, vanaf de weg gezien achter de RK kerk. Het bouwen van de zorgappartementen is met de bouwregels van het omgevingsplan in strijd. Voor het deel met de bestemming 'Maatschappelijk' is het aangevraagde gebruik op zich niet strijdig, voor het deel met de bestemming 'Maatschappelijk – Begraafplaats' (het grootste deel waar de aanvraag op betrekking heeft) is ook het gebruik strijdig met het omgevingsplan, omdat daar slechts een begraafplaats is toegestaan.

Eerder ontwerpbesluit

Nadat de stukken bij deze aanvraag volledig waren ingediend is besloten tot de ter inzage legging van het ontwerpbesluit van de omgevingsvergunning, die vervolgens van 9 november 2023 tot en met 20 december 2023 ter inzage heeft gelegen. Er heeft een bijeenkomst in het dorps huis van Wilhelminaoord plaatsgevonden, waarbij het plan goed ontvangen is. Daarna zijn er ook geen zienswijzen ingediend m.b.t. het ontwerpbesluit. De beoogde vorm van zorg, door Fidesta, was toen echter voor oudere zorgbehoevenden waarbij eventueel hun nog niet-zorgbehoeftige partner ook in de appartementen zouden mogen wonen.

Omgevingsvergunning niet verleend na ter inzage legging ontwerpbesluit

Na de ter inzage legging was het de bedoeling om een anterieure overeenkomst te tekenen met de RK parochie. Naast enkele praktische zaken en het regelen van planschade, zijn in die overeenkomst ook de volgende voorwaarden opgenomen t.a.v. de zorgverlening:

"De Gemeente heeft een principebesluit genomen over de onderhavige ontwikkeling. Één van de voorwaarden van dit besluit is dat in het plangebied uitsluitend woningen worden gerealiseerd van waaruit Wlz-zorg kan worden geboden en dat de te realiseren zorgwoningen Wmo-proof zijn.

Ter uitvoering hiervan komen Gemeente en Verzoeker het volgende overeen:

Verzoeker dient er voor zorg te dragen dat in of vanuit de te realiseren zorgwoningen zorg als bedoeld in de Wet langdurige zorg (zoals die wet op 1 januari 2024 gold) wordt geboden. Andere vormen van zorgverlening in of vanuit de te realiseren zorgwoningen, met name daaronder begrepen die vormen

waardoor bewoners van die woningen een beroep kunnen doen op de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (zoals die wet op 1 januari 2024 gold), zijn niet toegestaan.”

Hoewel de RK parochie het eens was met de inhoud van deze overeenkomst, heeft zij die tot nu toe niet willen ondertekenen. De reden hiervoor bleek dat de investeerder van het plan, zorgorganisatie Fidesta, zich had teruggetrokken. Sindsdien heeft de behandeling van de aanvraag omgevingsvergunning stilgelegen. Wel is er regelmatig contact geweest met de architect die namens de RK parochie aanspreekpunt/gemachtigde is voor deze aanvraag.

Wijziging aanvraag

De RK parochie wil de aanvraag omgevingsvergunning voortzetten ten behoeve van zorgverlening door Oranjeborg, een bij ons college bekende zorginstelling vanwege hun vestiging in Havelte. Oranjeborg wil het bouwplan qua verkeersruimte soberder uitvoeren, er wordt geen afgesloten gang meer gerealiseerd die de verschillende appartementen onderling en met het kerkgebouw verbindt.

De zorg van Oranjeborg is gericht op volwassen mannen met een lichte verstandelijke beperking (LVB), veelal in combinatie met psychische en/of verslavingsproblematiek, de zogenoemde dubbel- of triplendiagnose. Het betreft mannen in de leeftijd van 22 – 85 jaar, zij blijven daar in principe wonen voor de rest van hun leven. De uitstroom is vrijwel nihil. De doelgroep is in de maatschappij (vaak steden) overlast gevend, maar met de juiste begeleiding en zorg kunnen zij goed functioneren.

Het grote verschil met de aanvraag omgevingsvergunning is daarom dat de zorgverlening ingrijpend wijzigt, op een wijze dat deze niet (meer) in overeenstemming is met het door de raad vastgestelde ‘Toetsingskader vestiging zorg en opvang’. Dit toetsingskader bevat ook ruimtelijk relevante redenen om geen medewerking te verlenen aan de aanvraag.

Daarmee ontstaat ook procedureel de noodzaak dat uw raad een besluit neemt over het al dan niet afgeven van een verklaring van geen bedenkingen voor deze aanvraag omgevingsvergunning.

Beoogd effect

Een integrale afweging maken over het initiatief van Oranjeborg in relatie tot het Toetsingskader vestiging zorg en opvang.

Argumenten

1.1 De voorgestelde zorgverlening door Oranjeborg voldoet op deze locatie niet aan het door de raad vastgestelde ‘Toetsingskader vestiging zorg en opvang’

De enige gemeenschappelijke deler tussen de zorgaanbieders Fidesta en Oranjeborg is dat het zorgpartijen zijn, maar hun doelgroep en vorm van zorg is totaal anders. Sociaal gezien is de impact groot, met de komst van Oranjeborg als zorgaanbieder in het plan. Het ‘Toetsingskader vestiging zorg en opvang’ is opnieuw naast de plannen gelegd en heeft op drie van de vijf punten bezwaar. Alle vijf punten worden hieronder toegelicht.

Wanneer Oranjeborg zich op deze locatie vestigt is er geen sprake van een goede ruimtelijke ordening op basis van het ‘Toetsingskader vestiging zorg en opvang’. Onderstaand is beschreven per kader waarom dit het geval is.

Toetsingskader 1: spreiding

Het dorp Wilhelminaoord kent een bewogen geschiedenis. In de 18e eeuw kwamen arme gezinnen en personen, veelal uit de grote steden, hier terecht. De boerderijtjes (woningen) stonden klaar om de arme stedelingen te ontvangen. Hier konden ze op werk en onderdak rekenen. De kinderen moesten verplicht naar school en er was een eigen ziekenfonds. Er kwamen kerken, winkels, scholen en zelfs rustoorden. Het heeft een grote rol gespeeld in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat. Samen met een aantal andere plaatsen, waaronder het naburige Frederiksoord, vormt zich de Maatschappij van Weldadigheid.

De spreiding van ‘zwaardere’ doelgroepen zorgverlening in dit dorp/gebied komt in het geding. Het is niet in verhouding tot een goed woon- en leefklimaat voor inwoners. Hieronder worden de organisaties en hun locaties toegelicht.

De geplande ontwikkeling, tezamen met de 24-uursbegeleiding en de aanwezigheid van personeel, vormt een relatief substantiële ontwikkeling voor een kleine kern als Wilhelminaoord. Dit beïnvloedt de demografische en sociale balans van de gemeenschap negatief. Het streven is een evenwichtige spreiding van zorgvoorzieningen en het voorkomen van een te grote concentratie van een specifiek type zorg op één locatie, zeker in kleinere kernen.

Reeds aanwezige zorglocaties/woonzorglocaties:

1. De Menning (Noorderboog) – op ongeveer 550 meter afstand.
Woonzorgcentrum De Menning biedt een beschutte woonomgeving met zorg en ondersteuning voor ouderen met een lichamelijke aandoening of beginnende dementie. Ook hier wordt daginvulling en dagbesteding aangeboden.
2. Trajectum locatie Wilhelminaoord – op ongeveer 1,2 km afstand.
Doelgroep zijn mensen met een (lichte) verstandelijke beperking en onbegrepen, risicovol gedrag. Een deel van de cliënten heeft een forensische achtergrond. Zij hebben op hun locatie in Wilhelminaoord twee typen zorg:
 - het ABC-Huis, wat een besloten voorziening is. Hier wonen 15 doven en slechthorenden, met gelijke problematiek als reguliere cliënten van Trajectum.
 - daarnaast zijn er twee woningen (Lijsterbes en Esdoorn) die resocialisatie-afdelingen zijn en waar cliënten van Trajectum, afkomstig van de locatie Hoeve Boschoord, verblijven voor het laatste deel van hun traject. Zij wonen daar met 10 cliënten per woning.
3. Buro Ecolan heeft twee locaties in de omgeving:
 - in de Mandenmakerij (400 m afstand) in Wilhelminaoord zijn in 2019 dertien appartementen gerealiseerd voor mensen met autismespectrumstoornissen (ASS), er wordt 24 uren zorg geboden aan cliënten.
 - dagbesteding Kiemhuis (700 m afstand): De Kiemhuistuin is een sociale voedseltuin op de grens van Frederiksoord en Wilhelminaoord. Een tuin waar groenten en kruiden worden verbouwd voor huishoudens die rondkomen van een minimum inkomen op een historische locatie. In en rond het Kiemhuis is in combinatie met de landschapsploegen plaats voor 60 deelnemers.
4. Spokedam (Noordwolde) – op ongeveer 3,7 km afstand.
Een organisatie die begeleiding biedt aan jongeren en volwassenen met een (licht) verstandelijke beperking en/of bijkomende psychische problematiek. Tevens biedt men begeleiding aan mensen die door lichamelijke beperkingen en/of andere uiteenlopende redenen zijn vastgelopen in het leven.
5. Het Frederikshuis – op ongeveer 2,2 km afstand.
Het Frederikshuis is een dagbesteding waar mensen met dementie samen de dag doorbrengen. Veelal om zolang mogelijk de dagelijkse structuur te helpen behouden, een zinvolle dagbesteding te volgen, sociaal isolement te helpen voorkomen en de mantelzorger(s) enigszins te ontlasten.
6. A.C. Ide Hof Frederiksoord- op ongeveer 2,5 km afstand.

Dit is een begeleid wonen locatie met 27 adressen. Veel van deze woningen zijn van Actium en de meeste bewoners hebben een WLZ- indicatie (Wet langdurige zorg).

Toetsingskader 2: schaalgrootte

Op basis van de plannen van 18 appartementen heeft Oranjeborg aangegeven maximaal 30 cliënten te willen laten verblijven, waarbij zij per twee gehuisvest worden. Het aantal te bouwen zorgappartementen zou ruimte kunnen bieden aan nog 6 extra cliënten. Om dit te voorkomen moet dit – indien toch tot vestiging wordt besloten - worden verwerkt in de anterieure overeenkomst over het maximale aantal cliënten dat Oranjeborg mag huisvesten.

Toetsingskader 3: (sociale) veiligheid

Er komt een doelgroep waarover een bepaalde beeldvorming kan bestaan op deze zorglocatie. De daadwerkelijke aantoonbare veiligheid komt in de basis niet in het geding, maar wel kan er sprake zijn van subjectieve onveiligheid, een onveilig gevoel bij inwoners en kinderen van de basisschool.

Er zou daarom – indien toch tot vestiging wordt besloten - net als in Havelte met Oranjeborg een beheersconvenant afgesloten moeten worden tussen de politie, Oranjeborg en de gemeente. Oranjeborg heeft 0,7 FTE begeleiding per cliënt, wat betekent dat er intensieve begeleiding gewaarborgd wordt. Het is geen gesloten inrichting, waardoor cliënten zich wel vrij kunnen bewegen in de omgeving en ook zullen reizen naar bijvoorbeeld een supermarkt in omliggende dorpen. In Wilhelminaord zijn namelijk weinig tot geen voorzieningen aanwezig.

De doelgroep van Oranjeborg (mannen met LVB en complexe bijkomende problematiek, waaronder psychische en verslavingsgevoeligheid) vraagt om een zeer specifieke, stabiele en veilige omgeving, zowel voor de cliënten zelf als voor de directe omwonenden. De vestiging van een voorziening voor deze doelgroep in een kleine en relatief rustige woongemeenschap als Wilhelminaord, kan leiden tot zorgen over de impact op het woon- en leefklimaat. De vraag is of deze specifieke, intensieve zorgvorm past binnen de schaal en het karakter van Wilhelminaord zonder onevenredige druk op de gemeenschap te leggen.

Toetsingskader 4: draagkracht van de gemeente

Dit heeft mogelijk impact. In de nog niet getekende anterieure overeenkomst voor Fidesta was al opgenomen dat er WMO Proof gebouw moet worden, zodat er geen woningaanpassingen WMO vragen binnen komen. De doelgroep komt uit de WLZ en de doelgroep zal hoogstwaarschijnlijk via het UWV een uitkering ontvangen en geen beroep op de gemeente hoeven doen voor een uitkering. Mogelijk wordt er echter wel via de Participatiewet een beroep gedaan op een tegemoetkoming in woonlasten. Dit wordt op een later moment echter weer door het Rijk gecompenseerd. Wel zorgt dit voor meer ambtelijke inzet, vanwege de beoordeling van extra aanvragen.

Toetsingskader 5: draagvlak

Er zijn reeds signalen van zorg en weerstand in Wilhelminaord tegen de mogelijke vestiging van zorginstelling Oranjeborg op deze locatie. De kern van het probleem is de mismatch tussen het initiatief en de sociale en ruimtelijke context van het dorp. Zowel vanuit de basisschool de Kievietshoek als vanuit de Haagse School zijn signalen ontvangen dat er angst is voor de vestiging van Oranjeborg. Deze signalen zijn binnengekomen via contacten met de gemeente. Er volgt ook een brief waaruit deze signalen blijken vanuit zowel de school als vanuit het dorp.

1.2 Het criterium 'spreiding' uit het 'Toetsingskader vestiging zorg en opvang' is ook een ruimtelijk relevante reden om medewerking aan deze aanvraag te kunnen weigeren

Alle vijf hierboven besproken toetsingskaders zijn van belang. Maar het gaat hier om een afweging in een planologische procedure. Daarbij kunnen volgens vaste jurisprudentie alleen ruimtelijk relevante zaken een rol spelen. Bij de bespreking van het toetsingskader 'spreiding' in argument 1.1 wordt gemotiveerd waarom het op ruimtelijke gronden niet gewenst is juist hier deze vorm van zorg toe te staan.

1.3 Uw raad is bevoegd om een beslissing te nemen over het al dan niet afgeven van een verklaring van geen bedenkingen

De eerdere aanvraag, die uitging van de zorgplannen van Fidesta, voldeed aan het door de raad vastgestelde 'Toetsingskader vestiging zorg en opvang'. Om die reden is niet eerder aan uw raad om een (ontwerp)verklaring van geen bedenkingen (vvgb) verzocht. Geen vvgb is vereist indien een aanvraag passend is binnen eerder door de raad vastgesteld beleid. Overigens mag ons college altijd vrijwillig toch uw raad voorstellen om al dan niet een vvgb af te geven ten behoeve van een aanvraag omgevingsvergunning.

Zoals in argument 1.1 wordt gemotiveerd is er nu geen sprake van het voldoen aan het 'Toetsingskader vestiging zorg en opvang'. Daarmee is de noodzaak ontstaan om aan uw raad een voorstel te doen over het al dan niet afgeven van een vvgb.

Geeft uw raad zoals voorgesteld geen vvgb af, dan moet ons college de omgevingsvergunning daarna weigeren.

Geeft uw raad deze wél af, dan nog dienen wij een gemotiveerd eigen besluit te nemen over verlening of weigering van de aanvraag omgevingsvergunning.

Kanttekeningen

1.1 In het geval uw raad en daarna ons college besluit medewerking te verlenen aan de plannen van Oranjeborg zijn de onderstaande zaken van belang

Op basis van de plannen van 18 appartementen heeft Oranjeborg aangegeven maximaal 30 cliënten te willen laten verblijven, waarbij zij per twee gehuisvest worden. Het aantal te bouwen zorgappartementen zou ruimte kunnen bieden aan nog 6 extra cliënten. Om dit te voorkomen moet dit – indien toch tot vestiging wordt besloten - worden verwerkt in de anterieure overeenkomst over het maximale aantal cliënten dat Oranjeborg mag huisvesten.

Er zou net als in Havelte met Oranjeborg een beheersconvenant afgesloten moeten worden tussen de politie, Oranjeborg en de gemeente. Oranjeborg heeft 0,7 FTE begeleiding per cliënt, wat betekent dat er intensieve begeleiding gewaarborgd wordt. Het is geen gesloten inrichting, waardoor cliënten zich wel vrij kunnen bewegen in de omgeving en ook zullen reizen naar bijvoorbeeld een supermarkt in omliggende dorpen. In Wilhelminaord zijn namelijk weinig tot geen voorzieningen aanwezig.

Een goed communicatieplan is van groot belang voor een juiste informatievoorziening en zo veel mogelijk draagvlak. De mogelijke beeldvorming rondom de doelgroep maakt dat zorgvuldige communicatie van groot belang is. De communicatie en het plan hiervoor moet afgestemd worden er moet de tijd genomen worden om inwoners en de omgeving mee te nemen in deze wijziging. In Havelte is al een locatie van Oranjeborg. Oranjeborg doet daar veel terug voor de samenleving, maar er is vooraf veel weerstand geweest bij de vestiging.

Ook bij medewerking is nu een voorstel aan uw raad noodzakelijk, omdat de aanvraag niet meer voldoet aan het 'Toetsingskader vestiging zorg en opvang'. Dan zullen wij uw raad voorstellen om een ontwerp verklaring van geen bedenkingen (vvgb) af te geven. Pas nadat uw raad een ontwerp vvgb heeft afgegeven kan dan een nieuw ontwerpbesluit ter inzage worden gelegd. M.b.t. dit ontwerpbesluit kunnen dan zienswijzen worden ingediend. Indien er zienswijzen worden ingediend, dan dienen wij een voorstel aan uw raad te doen over het al dan niet afgeven van een definitieve vvgb. Mocht uw raad in dit scenario geen vvgb willen afgeven, dan is verlening van de omgevingsvergunning niet mogelijk.

Communicatie

Dit voorstel aan uw raad is gedeeld met belanghebbenden (waaronder Dorpsbelangen) in Wilhelminaord, naast de gebruikelijke publicatie van de raadsvergadering op de gemeentelijke website en het delen met de aanvrager. Omtrent de weigering van een aanvraag omgevingsvergunning vindt in ieder geval de wettelijk verplichte publicatie plaats. Daarnaast willen wij ook dit delen met inwoners en maatschappelijke organisatie in Wilhelminaord.

Inwonersparticipatie

Inwoners kunnen n.a.v. het raadsvoorstel aan uw raad hun mening kenbaar maken.

Bijdrage aan Global Goals (SDG)



Goede gezondheid en welzijn: het betreft een afweging over de concentratie van zware zorg in een klein gebied. Dit hangt sterk samen met de gezondheid en het welzijn van de inwoners van dat gebied.

Bijlagen (openbaar)

- gewijzigde plattegrond bij aanvraag omgevingsvergunning;
- ruimtelijke onderbouwing bij aanvraag omgevingsvergunning (de informatie over de vorm van zorgverlening is hierbij nog gebaseerd op het oude plan);
- concept raadsbesluit.

RAADSBSLUIT

Onderwerp	Koningin Wilhelminalaan 48 Wilhelminaoord, zorgwoning achter RK kerk, Oranjeborg
Openbaarheid	Openbaar
Zaaknummer	2025-007416
Datum voorstel college	8 juli 2025

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders,

BESLUIT

1. Geen verklaring van geen bedenkingen af te geven voor de aanvraag omgevingsvergunning van 21 juli 2023 voor 18 zorgappartementen op het perceel Koningin Wilhelminalaan 48 te Wilhelminaoord.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering,
Datum: 23 september 2025

Namens de gemeenteraad van Westerveld,

Griffier
R. Weernekens

Voorzitter
J. Spoelstra