

Stichting Behoud Kemnade en Waalse Water

Etten, 6 januari 2021

Raad van State, Afdeling Bestuursrecht

Den Haag

Betreft: uitspraak op verzet behandeld op 3 december 2020, uitspraak 29 mei 2019 en status juridisch advies

Uw zaak nummer: 202002095/3/R1 en 201708672/1/R1

Zeer weledelgestrengede dames en heren,

In deze mail sturen wij u een brief bestaande uit drie delen:

deel 1: bespreking van de uitspraak door de Afdeling van 16 december 2020 van ons verzet nr. 202002095/3/R1

deel 2: ons vervolg van het derde verzoek tot herziening van de uitspraak van 29 mei 2019, uw nr. 201708672/1/R1. Wij hebben de Afdeling verzocht dit verzoek aan te houden totdat gemeente Doetinchem een besluit heeft genomen t.a.v. de aanvraag omgevingsvergunning.

deel 3: ons juridisch advies over de waarde en het gewicht van het "juridisch advies" dat de gemeente Doetinchem in deze zaak vroeg.

deel 1: onze bespreking van de uitspraak van 16 december 2020:

In punt 3, blz 3, stelt de Afd. "voorts heeft de Afd. overwogen dat het bijzondere ... t/m heropenen."

ons commentaar: weer stellen wij: ons 2^e verzet betrof niet het heropenen van een debat, maar het voor het eerst bespreken van bepaalde aspecten rond de omvang van de vergroting van de nieuwbouw, zoals in de brieven van sept. en okt. aangegeven.

Punt 4: Afd stelt **en citeert SBKW**: "verder kan, nu de Afd., van heropening van het debat door SBKW geen sprake zijn."

ons commentaar: De Afd. haalt hier een eigen eerdere conclusie en het door SBKW ingebrachte argument door elkaar. SBKW had gesteld dat er geen sprake van heropening was omdat in het verzet nieuwe aspecten aangevoerd waren.

SBKW heeft, uiteraard, nooit gezegd dat zij een vermeend debat wilde heropenen. Sterker, wij hebben steeds aangegeven dat er van een echt debat nooit sprake is geweest.

Afd. stelt: "SBKW wijst er daarbij op dat deze uitbreiding nooit doorgang zal vinden."

ons commentaar: Hoe komt de Afdeling hierbij? Dit heeft SBKW, weer uiteraard, nooit gesteld. Het lijkt op verdraaiing van woorden of een zeer onzorgvuldige behandeling door de Afdeling en dat is kwalijk!

Punt 5: Afd geeft aan niet te toetsen of de raad in redelijkheid geen ander besluit m.b.t. het bestemmingsplan kon nemen, maar of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van goede ruimtelijke ordening.

Voor beide vragen geldt in wezen een conclusie met dezelfde uitkomst. Alle gebeurtenissen in 2020 t/m de publicatie van de aanvraag omgevingsvergunning, mits deze in definitieve vorm niet wezenlijk verschilt van de gepubliceerde, tonen onomstotelijk aan dat de gemeenteraad van Doetinchem:

- alle redenen had te twijfelen aan de redelijkheid van zijn besluit m.b.t. het bestemmingsplan
- zich in alle redelijkheid nu op het standpunt dient te stellen dat het plan niet strekt tot goede RO.

Kernargumenten hiervoor zijn deze punten uit de aanvraag omgevingsvergunning, die we al sinds december 2019 en mei 2020 zagen aankomen:

1. Het bvo van de nieuwbouw bedraagt slechts enkele honderden m² meer dan van het huidige ziekenhuis, dus de gewenste grootte is achterhaald;
2. 56% van het ziekenhuisgerelateerde autoverkeer komt uit de stad Doetinchem (eindelijk duidelijke verkeerscijfers) en passeert het kruispunt Bedrijvenweg/Oostelijke Randweg, dus de stationslocatie is veel centraler dan de beoogde A18-plek.

Afd stelt: "Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen die ... t/m veranderende of voortschrijdende inzichten of ontwikkelingen, die"

ons commentaar: de Afd vergeet hier dat - zie brief SBKW 11 december 2020 – in 2012 zowel gemeente als bestuur Slingeland concludeerden dat de Wedeo/Stationslocatie uitstekend geschikt was en dus ruim genoeg, zoals een ieder nu uit de aanvraag omgevingsvergunning kan concluderen. Van voortschrijdend inzicht dat zou inhouden dat de Wedeo-locatie niet ruim genoeg zou zijn, is dus geen sprake, zoals wij steeds vermoed en eerder bij herhaling gesteld hebben, vanwege ontoereikende motivatie voor de omvang van de nieuwbouw. Het voortschrijdend inzicht betekent slechts dat Santiz niet tevreden was met 41.000 m² en onverantwoord veel m² bvo extra eiste om zo diensten van het SKB over te kunnen nemen. Dus, wat SBKW als "feiten bekend bij bestuur Slingeland" al sinds de bestuurlijke crisis heeft gesteld, blijkt op waarheid te berusten. Dit dient de Afdeling te erkennen. Het voortschrijdend inzicht moet nu betekenen dat het Slingeland-bestuur die ruimte onterecht heeft geclaimd en dat de gemeente het bestemmingsbesluit moet intrekken. Daarom volgt in deel 2 van deze brief onze argumentatie in het kader van ons derde verzoek tot herziening.

Daarbij komen ook weer onze andere argumenten aan de orde, zoals onnodige stikstofbelasting bij beoogde locatie, herstelkansen ecologie, enz.

Wij vragen u nadrukkelijk om een gesprek over deze brief.

Hoogachtend,

namens de Stichting Behoud Kemnade en Waalse Water

E. Visscher-Endeveld

J. Oostenrijk

deel 2:

Stichting Behoud Kemnade en Waalse Water

Etten, 6 januari 2021

Raad van State, Afdeling Bestuursrecht

Den Haag

Dit is het vervolg op onze brief van 27 september 2020, ons derde verzoek tot herziening van de uitspraak van 29 mei 2019.

N.B.: Wij hebben u verzocht deze zaak aan te houden totdat gemeente Doetinchem op de aanvraag omgevingsvergunning heeft beslist. Navraag op 5 januari 2021 leert dat het ziekenhuis nog gegevens moet aanleveren over de fundering van de bouw en de bouwkosten. Pas als die gegevens vast liggen, kan de gemeente de aanvraag behandelen.

In deze beschouwing verwijzen wij puntsgewijs naar delen van de uitspraak 201708672/1/R1 van de Afdeling van 29 mei 2019.

Uw nr. 4:

onze beschouwing: gezien de actuele behoeften van het Slingeland ziekenhuis, verwoord in de aanvraag omgevingsvergunning, kan de raad zich niet langer op het standpunt stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Uw nr. 10: de Afd. haalde de bewoording van onder meer de SBKW aan dat voor de beoordeling van de regionale behoefte

1. is gekeken naar de verkeerde regio
2. onvoldoende onderzoek is gedaan naar de behoefte aan zorggerelateerde functies
3. onvoldoende onderzoek is verricht naar alternatieve locaties binnen bestaand stedelijk gebied

Onze beschouwing:

ad 1, 2 en 3: de SBKW stelde en stelt: er is onjuist onderzoek gedaan naar regionale behoefte aan zorggerelateerde functies, omdat Santiz diensten van andere zorgverleners over wilde nemen, zonder informeren en instemming van betrokkenen (zie ook 10.4) en daarom de waarde van alternatieve locaties binnen bestaand stedelijk gebied foutief, want onterecht als niet toereikend, heeft beoordeeld.

Uw nr. 10.1:

regel 1 spreekt over "...een nieuw ziekenhuis te bouwen"

Onze beschouwing: dit is een foutieve stelling. Het moet zijn: "...een groter ziekenhuis te bouwen.", want men wilde van 41.000 naar 45.000. m2 bvo.

regel 2/3: vloeit voort uit toenemende zorgvraag enz. t/m toename bvo met 4.000 m2.

Onze beschouwing: De aanvraag omgevingsvergunning toont aan dat deze conclusies achterhaald zijn. De toename in behoefte is nu slechts 600 m2. Gezien de ontwikkelingen, waaronder de verkeerde uitgangspunten, bedoeld in onze beschouwing van 10.4, moeten wij

nu stellen dat de zorggerelateerde voorzieningen en het bijbehorend bvo van het bestemmingsplan en ladderrapport, zeer onvoldoende gemotiveerd waren.

Ook constateren wij sinds de aanvraag omgevingsvergunning dat de mate van concreetheid van het element “toekomstige ontwikkelingen” onjuist en niet onderbouwd was, zoals ook bleek tijdens de informatieve raadsvergadering van eind mei 2020. **(bijlage: verslag informatieve raadsvergadering)** Kort gezegd: de ontwikkelingen leiden niet of nauwelijks tot concrete noodzaak het ziekenhuis te vergroten ten behoeve van alle medische en andere gerelateerde functies.

Uw nr. 10.2:

onze beschouwing: voor de gezamenlijke elementen van dit punt geldt:

- de aanvraag omgevingsvergunning toont aan dat de noodzakelijk geachte omvang van de nieuwbouw achterhaald is;
- de bestaande eigen natuur- en landschapswaarden zijn veel meer gediend bij bouw bij het station/Wedeo-terrein;
- stikstofbelasting van aanleg en gebruik van een nieuw te bouwen ziekenhuis zijn lager bij bouw op stationslocatie vanwege minder inspanning t.b.v. aanleg infrastructuur en 16.2 % minder ziekenhuisgerelateerd autoverkeer tijdens gebruik, vergeleken met bouw op A18-locatie;
- blijven staan onze eerder genoemde punten over verplichting die volgt uit Habitatrictlijn en Nederlandse natuurwetgeving dat een overheid die een gebied aanwijst voor natuurherstel, verplicht is alle inrichtings- en onderhoudsmaatregelen te treffen om dat herstel zo veel mogelijk zeker te stellen en de sinds de akkoorden van Parijs groeiende verplichting van ieder, ook de Raad van State, alles te doen onze biodiversiteit te verbeteren, en niet na te laten mee te werken aan de omstandigheden die dat mogelijk maken. Zie voor uitgebreidere behandeling onze eerdere brieven.

Uw nr. 10.4: wijzigingen van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, loslaten van “treden”, specifiek het loslaten van “regionale behoefte”.

onze beschouwing: in de loop van 2019 en 2020 bleek dat deze vereenvoudiging zeer onterecht heeft plaatsgevonden. De zorgsector in de regio is zelf niet in het bouwplan gekend, getuige deze feiten:

- onze eigen inventarisatie onder de zes gemeenten in de Achterhoek toonde aan dat hun besturen tot februari 2020 niet in de procedure om advies is gevraagd. Gemeente Winterswijk was sinds december 2019, uiteraard, fel tegen. Toch staat Doetinchem nog steeds achter het plan.
- In nov. 2019 ontdekte het SKB Winterswijk het voornemen van Santiz-bestuur en een bestuurlijke oorlog was een feit. De fusie van december 2016 is misbruikt om te proberen de Santiz-plannen te realiseren.
- Raadsvergadering Doetinchem 26 mei 2020 maakt duidelijk dat het Huisartsenoverleg Oost-Gelderland nooit bij de Santiz-plannen betrokken was.
- de vertegenwoordiger van Menzis sprak op dat moment: er gaat geen schop de grond in zonder instemming van het regionaal zorgoverleg.
- Bestuurlijke chaos van Santiz bevestigt dit overzicht.

N.B.: Wij zijn erg benieuwd naar het advies van betrokken waterschap en provinciediensten over de medische aspecten van het nieuwbouwplan. Hun zorg over de ruimtelijke ordening in dit verband moet toch als secundair worden beschouwd aan de medische behoeften en betrokkenheid van de zorgsector.

Uw opmerking over herziene toetsingskader van artikel 3.1.6: Onderzoek naar de behoefte en regionale afstemming.

onze beschouwing: Blijkens de in de loop van 2019 en 2020 aan het daglicht gekomen feiten en gebeurtenissen was het juist wel de bedoeling diensten van een ziekenhuis van een andere gemeente over te nemen. Het is dus niet correct om te stellen: "bovengemeentelijke afstemming is niet aan de orde bij stedelijke ontwikkeling met uitsluitend lokale gevolgen."

Als het SKB afdelingen had moeten afstaan, zou zijn toekomst wellicht onzeker geworden zijn en had deze ontwikkeling wel degelijk bovenlokale gevolgen kunnen hebben.

Santiz wilde afdelingen van het SKB overnemen zonder instemming van deze zorgpartner en haar gemeente. Hier had duidelijk wel regionale afstemming **moeten** plaatsvinden. Dus het regionale aspect van de behoefte had nooit geschrapt mogen worden. Ook daarom dient het bestemmingsplan ingetrokken of vernietigd te worden.

Uw nr. 10.5:

onze beschouwing: Bovenstaande geldt evenzeer voor het "maatschappelijk" aspect van nieuwe stedelijke ontwikkeling, als bedoeld in de wijziging van het Bro na de aanpassing van de ladder. (Stb 2017, 182)

Uw nr. 10.6:

Onze beschouwing: Het is uiteraard juist dat het enkele feit dat onderzoeken, uitgevoerd door of in opdracht van de initiatiefnemer, op zich geen reden kan zijn om te twijfelen aan de juistheid en objectiviteit van de inhoud. Echter, onze beschouwing bij uw punten 4, 10.1, 10.2 en 10.4, over de regionale afstemming en behoeften en het betrokken onderzoek en opgestelde ladder, toont aan dat de behoefte aan de voorziene ontwikkeling zeer onvoldoende is omschreven in de toelichting op het bestemmingsplan.

Slotconclusie: Als de in oktober ingediende aanvraag omgevingsvergunning geen belangrijke wijzigingen ondergaat t.a.v. de daarin aangegeven nodig geachte omvang van de nieuwbouw, moeten we constateren dat het plan op alle fronten niet voldoet aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening en dat dus het bestemmingsbesluit dan ingetrokken of vernietigd dient te worden.

Graag bespreken we deze brief te zijner tijd in een zitting in uw instituut.

Hoogachtend,

namens de Stichting Behoud Kemnade en Waalse Water,

E. Visscher Endevelt

J. Oostenrijk

Bijlage: deelverslag raadsvergadering mei 2020

Etten, 27 mei 2020

Aantekeningen van informatieve raadsvergadering Doetinchem 26 mei 2020

Eerste ronde: inbreng deskundigen en enkele stakeholders

Bruins, Stadskanaal:

Belangrijke onderwerpen: volume-eisen, kwaliteitseisen, integrale tarieven (alles in 1), marktwerking: nu vraagteken ivm budgetplafond, druk om zorg, ontwikkelingen in techniek, zorg op afstand.

Boodschap: pas op voor investeren in stenen; wel investeren in zorg op afstand.

Fusie: zeer ingewikkeld. In Groningen, ondanks complete harmonisatie, in 2011 toch geen fusie. Ook in Hardenberg ++ geen fusie, wel netwerkziekenhuis met verschillende regiovakgroepen. Nu daar nieuwbouw van 60 miljoen op jaaromzet van 85 miljoen = 75%. Doetinchem: plan 300 miljoen op jaaromzet van 175 miljoen = 170%.

Fusie niet noodzakelijk.

Jaap Brenninkmeijer, huisarts:

Altijd gezegd: overleg over zorg vanuit gelijkwaardige posities. De Santiz-plannen waren en zijn nooit gedeeld met alle stakeholders. Jarenlang was er een achterliggend Santiz-plan waarvan pas in november 2019 iets werd gedeeld.

Huisartsen staan achter het SKB en het openbaar bestuur van Oost Achterhoek. Het Slingeland is in alle gremia bovenliggend, dus er is geen sprake van gelijkwaardigheid.

Als de Regiogroep een regioplan maakt, willen de huisartsen graag meedoen, maar wel met een transparant plan. Wij kennen van het nieuwe Slingeland niet de scenario's, de plannen.

Een conceptregiobeeld is de afgelopen tijd door Menzis en Santiz opgesteld op basis van cijfers en Zorgvisie Santiz 2017. Het huisartsenoverleg kon zich niet vinden in het onderdeel "Chronische zorg", want de huisartsen zouden in de chronische zorg geen plaats meer hebben, omdat deze geheel naar het nieuwe Slingeland Ziekenhuis zou overgaan. Toen hebben de huisartsen zich gedistantieerd van de zorgvisie over chronische zorg. De bijdrage van de huisartsen is in de zorgvisie toen helemaal niet opgenomen.

De conceptzorgvisie is in de maak. Niemand weet wat die inhoudt. Huisartsen hebben zorg om de Raad van Toezicht van Santiz. De toestand is chaotisch; er wordt geschaakt op vele borden. Voor bouw aan de A18 is geld van het SKB nodig. Wij willen graag samenwerken vanuit gelijkwaardigheid.

Mensink:

Nog niet te laat voor ieder ziekenhuis eigen weg te gaan.

Samenwerken in netwerken.

Ieder eigen OR en Cliëntenraad.

Heimelijk gemaakte afspraken nu helemaal openbaar maken.

Overleg met alle partijen waarbij de gemeenschap stem krijgt.

Buiting, Piet Hein ziekenhuis:

Afstemmingspeil: alle partijen rond patiënt in een netwerk; daarbij nauwkeuriger rol van zorgverlener bepalen; in Achterhoek zijn qua schaal twee regio's prima mogelijk. Voor intensive care en geboortezorg is grotere schaal nodig, dus samenwerken. Fuseren niet perse.

Vraag-en-antwoordsessie: hierin is samenwerken als heel belangrijk naar voren gekomen. Fusie is door geen van betrokken deskundigen als noodzakelijk gezien.

Tweede ronde: verdere inbreng betrokken functionarissen

Van Eijck, Menzis;

Hoe komen we tot regiovisie? 2018 hebben we gebruikt voor veel consultaties. In mei 2020 is het regiobeeld vastgesteld. Nu gaan we werken aan de zorgvisie voor de regio, samen met alle stakeholders. Met de regiogroep moeten we via de regiovisie de plaats van het ziekenhuis bepalen. Daarna zullen besluiten genomen worden over nieuwbouw, fusie, etc.

Na het voornemen te fuseren in 2016, kwam de impasse van nov 2019. De argumenten voor de fusie zijn nog steeds valide, maar fusie is niet absoluut. Goede analyse belangrijk. Menzis voorkeursscenario: visie voor ziekenhuiszorg bepalen met stakeholders en vertegenwoordigers. Dan pas evt. nieuwbouw, maar wel duurzaam, haalbaar en betaalbaar.

Bomers, Santiz bestuur: visie op fusie

We zijn 1 van de meest vergrijzende en aan krimp onderhevige regio's. (**commentaar SBKWW:** dit laatste ontkende hij op 25 sept. 2018. Toen zei hij dat krimp hier pas rond 2030 begint) Dus samenwerking reusachtig belangrijk. Ook nieuwe technologie, als beeldbellen, robotica, chirurgie (vragen volgens Bomers enorme investeringen), lab van de toekomst, voorspellende geneeskunde. Samen veel beter dan alleen.

Ook constateert hij veranderende visie op gezond leven. Hoe gezondheid stimuleren, hoe meer preventie? (**commentaar SBKWW:** meer auto's naar ziekenhuis sturen door locatie aan A18 gaat hier tegen in.) Veranderende relaties tussen zorgvrager en –aanbieder. Beeldbellen, samenwerking met andere aanbieders in regio. Met Rotmans: nieuw model van organisatie van de gezondheidspiramide door zorg en welzijn met elkaar te verbinden, zorg veel efficiënter en effectiever maken. Dus: handen **van** het bed. (**vraag SBKWW:** en thuiszorg dan??). De nieuwe zorginfrastructuur: pro-actiever handelen en afstand wordt relatief (**vraag SBKWW:** wat bedoelt hij?)

Beter thuis is vooral digitaal. Van Ewijk had gezegd: we willen 95% van de ziekenhuiszorg in de Achterhoek houden. Dus we willen een ziekenhuis van normale omvang, geen megalomaan gebouw.

Beukema, SKB:

Rondleiding, SKB klein onder de middelgrote.

Spoedpost 24/7 bemand. 100 ambulance patiënten doorgestuurd, 9 kamers i,c,: gebruikscijfers informatief.

Kleinschalig ziekenhuis, vraag patiënt centraal, menselijke maat.

Leveren basiszorg, voor complexe zorg hebben wij netwerken, net als voor verwijzing. Wij zijn het punt voor acute zorg in Oost Achterhoek.

Uitgangspunten fusie waren: 2 volwaardige ziekenhuizen. Plotseling stelde Santiz (nov 2019) dat acute zorg verplaatst zou worden. In een Gupta-scenario zou dat verlies van 500 banen SKB en 300 miljoen euro investering in Slingeland betekenen.

Van Engelenburg, Slingeland:

SZ 50 jaar oud; bij renovatie voor 85 miljoen zou over 10 jaar toch nieuwbouw nodig zijn. (**vraag SBKWW:** waarom? Bij juiste aanpak kun je weer 30 jaar mee)

In 2014 besluit tot nieuwbouw. Nieuw ziekenhuis 10% kleiner dan bestaande. (daarom A18 niet logische locatie) Vanaf 2015 is plan, door samenwerking van 2 ziekenhuizen met dezelfde uitgangspunten, te gaan bouwen op eigen kosten.

Samenwerking werd intensiever, daarom plan in 2021 juridisch te fuseren.

Conclusie: bouwen aan A18 voor concentratie van acute- en hoogcomplex zorg. (**vraag SBKWW:** is dit ook advies van Gupta?)

Advies van Gupta-scenario's: beide ziekenhuizen behouden hun verdere klinische zorg.

Deze conclusie en adviezen zijn meegenomen door de Raad van Bestuur.

Nu is besluit over huisvesting acuut: het ontwerp is klaar, financiering was rond (**vraag SBKWW:** welke financiering, voor welk gedragen ontwerp???) , maar door de vertraging lopen de kosten op. Nu niet nog meer vertraging! Er is geen tijd om te wachten op advies regiogroep.

Vragenronde van de raad;

Vragen over evt. verdwijnen high-care zorg uit Achterhoek, inhoudelijk procesverkenner, aanrijtijden, kosten nieuwbouw, banenverlies, personeelstekort en concentratie,

Enkele markante uitspraken:

Menzis probeert overal acceptabele aanrijtijden te organiseren.

Engelenburg wil zich niet uitspreken over genoemd 85 miljoen. 350 miljoen kan SZ niet betalen. Wij willen dat zoveel mogelijk zorg 1^e lijns is. (**vraag SBKWW:** dus waarom de zorg voor chronische patiënten bij de huisartsen weghalen??)

Menzis: nieuwbouw en locatie staan ter discussie.

Engelenburg stelt dat uitstel nieuwbouw onacceptabel is, maar Eijck geeft aan dat het tempo (dus het trage tempo) ook ligt aan het bestuur van Santiz.

Beukema: moeten bij zelfstandigheid SKB toch afdelingen dicht? Nee, want wij doen volop mee met de techniek.

Mw Kock (PvdA) aan Beukema, SKB; "cijfers van het SKB in de krant waren allemaal luchtballonnen".
Antwoord Beukema: "welke cijfers hebt u nog meer nodig? De cijfers waren allemaal van Santiz. Santiz heeft de cijfers lang geheim gehouden." Kock: "aan u, Beukema, dit uit te zoeken."

Beukema: "Wij kunnen uitstekend verder. We hebben nog geen enkele onderbouwing gezien dat dat niet kan."

Bomers, SZ: we moeten nu over nieuwe visie, op andere condities, met de banken praten. Kosten nieuw ziekenhuis? Moeilijk te zeggen. Moeten we kosten voor de grond, aanleg wegen en andere infrastructuur meerekenen? We blijven wel keurig binnen de normen. (**vraag SBKWW**: welke normen? Niet aangegeven.)

Bomers: Verscherpt toezicht inspectie is terecht, als er iets mis is in beide ziekenhuizen. (**conclusie SBKWW**: dus hij geeft helemaal niet toe dat zijn voorgangers er een potje van gemaakt hebben, maar suggereert dat het SKB net zo fout zit!!! Ziet de raad dat wel??)

Ook al moet het regiobeeld nog definitief worden, wij gaan verder met proces nieuwbouw. Als we het financieel rond krijgen, gaat de schop de grond in.

Kamps: nieuwbouw staat toch los van de samenwerking?

Eijck, Menzis: nee, parallelle processen, dus de visie op de ziekenhuiszorg moet met alle betrokkenen in een kort proces. Dus: geen schop de grond in, voordat de zorgvisie duidelijk en breed geaccepteerd

deel 3: ons juridisch advies

Hoe betrouwbaar is de overheid? Een juridisch advies over verschillende zaken waar wij kennis van hebben

A Het juridisch advies van Hekkelman advocaten en notarissen in de zaak rond de locatie van het te bouwen Slingeland ziekenhuis

In het langdurige proces rond het bestemmingsplan voor de nieuwbouw van het Slingeland ziekenhuis heeft de plaatselijke overheid een juridisch advies over het ladderrapport gevraagd. Reden was de twijfel in de Raad van Doetinchem of de ladder voor duurzame verstedelijking van dit project wel aan de regels voldeed.

Na lezing van de vraag om het advies en van het advies zelf, en na alle gebeurtenissen die zich rond de fusie na 2018, de periode van adviesaanvraag en advies, hebben afgespeeld, komt de betekenis van het advies in een duidelijker licht te staan.

Van een aantal vragen vinden wij het essentieel ze aan u voor te leggen, samen met onze overwegingen en conclusies, mede in het licht van actuele discussies, zoals het functioneren van de overheid en ons rechtssysteem bij belangen die de natuur raken.

We stellen deze vraag centraal: Wat zijn de waarde en het nut van een, door een overheid aangevraagd, juridisch advies over zijdelingse aspecten van private projecten?

We bakenen deze vraag eerst af rond het project van de nieuwbouwlocatie voor het Slingeland Ziekenhuis. De gemeenteraad Doetinchem stelde in begin 2017 dat Doetinchem de volledige ladder voor duurzame verstedelijking, basis voor het bestemmingsplan van juli 2017, door een onafhankelijk instituut moest laten toetsen. Dat beviel het College niet. De opdracht werd gewijzigd. Alleen enkele "juridische aspecten van het ladderrapport" werden door een juridisch bureau onderzocht, te weten Hekkelman advocaten en notarissen te Nijmegen. De gemeenteraad van Doetinchem ging uiteindelijk met deze gang van zaken akkoord.

Daarmee leek de kous af. Maar niet wat ons betreft. Op 25 september 2018, ter zitting van de Afdeling, hebben wij geargumenteed waarom de ladder niet aan de zorgvuldigheidscriteria voldeed. Een van de staatsraden in die zitting vroeg de jurist van Hekkelman waarom hij de gemeente bij mogelijk beschikbare ruimte in de bebouwde kom niet had gevraagd naar het aspect tijd in het bestemmingsplan. Daarop antwoordde de jurist dat de gemeente hem daarom niet had gevraagd. Ziehier een voorbeeld van hoe de beperking van een gemeentelijke opdracht leidt tot een beperkt advies, dat op zijn beurt ook slechts van beperkte relevantie is. Zo heeft dit juridisch advies veel belangrijke aspecten uit het bestemmingsplan buiten beschouwing gelaten.

Wij noemen hier aspecten die bij een zwaarwegend advies zouden moeten worden meegenomen:

- investering, tijdverloop en betrokkenheid van de overheid;

In de loop van 2012 waren Slingeland ziekenhuis en gemeente overtuigd dat de stations/Wedde-locatie zeer geschikt was voor het plan een nieuw ziekenhuis te bouwen.

In 2014, op het moment dat de gemeente van het ene op het andere moment besloot dat de ruimte bij het station niet groot genoeg zou zijn, werd nog geen bedrag genoemd van de investering die nodig zou zijn voor een nieuw ziekenhuis aan de A18; toch stemde de gemeente al in met de plek, maar nam niet de verantwoordelijkheid voor de opdracht die nodig was om voor de locatie een ladderonderzoek in te stellen en een ladderrapport op te stellen. Men liet dat over aan de initiatiefnemer, toen nog het Slingeland ziekenhuis. Vorig jaar bleek zelfs dat de gemeente niet eens over de opdracht voor het rapport beschikt. Verschillende keren hebben we de gemeente gevraagd naar de status van het project, gezien verklaringen sinds december 2019 over problemen die tot een kleiner ziekenhuis zouden leiden; volgens de woordvoerder hadden die berichten geen gevolgen voor de het project, want het was alleen aan Santiz daarover iets te zeggen. De gemeente had in het project geen verantwoordelijkheid, terwijl de overheid de hoeder is van goede Ruimtelijke Ordening!

- relatie kosten tot omvang en mate van concreetheid van het project en het zicht op de deelnemers;

In 2019 werd voor het eerst mededelingen gedaan over kosten van het nieuw te bouwen ziekenhuis, maar de bedragen wisselden sterk; 150 miljoen heette het in juni 2019. Later dat jaar, in het Gupta-onderzoek, waren er vier scenario's bedacht die in kosten varieerden tussen 175 en 415 miljoen euro. Dat leverde natuurlijk heftige reacties op, zoals: megalomaan project. Het in 2017 gevormde Santiz-bestuur meldde in september 2019 dat men nog een keus moest maken tussen deze scenario's, terwijl men in 2014 al precies wist hoe groot het nieuwe Slingeland moest worden, namelijk 4,5 ha bvo, nadat in 2012 de 5,8 ha beschikbaar op het Wedeoterrein voor Slingeland al ruim genoeg was. Kennelijk stond in de periode juli tot november 2019 helemaal niet vast hoeveel oppervlak het nieuwe gebouw moest hebben en welke diensten er precies aangeboden zouden gaan worden. Dus de mededeling uit 2014 over 4,5 ha bvo was niet op vastgestelde behoeften en verantwoorde plannen gebaseerd. Dit belangrijke element van het ladderrapport heeft dus geen redelijke basis. Toch werd door Hekkelman in 2017 "geconcludeerd dat adequaat is gemotiveerd dat er geen alternatieve locaties binnen bestaand stedelijk gebied geschikt en beschikbaar zijn waarop in de geconstateerde behoefte kan worden voorzien." Achteraf moeten we concluderen dat de jurist op basis van niet vaststaande en daarom onbetrouwbare behoefte-omschrijving een advies heeft uitgebracht.

Tot eind november 2019 ging het steeds om het "nieuwbouwproject Slingeland ziekenhuis." In december 2016 werd de bestuurlijke fusie tussen Slingeland en Streekziekenhuis Koningin Beatrix een feit, goedgekeurd door de Autoriteit Consument en Market, omdat de twee partners elkaars adherentiegebied respecteerden en beloofden elkaars functies en taken in stand te houden. Toen, november 2019, kwam de mededeling dat Slingeland op enig moment voor de nieuwbouw drie afdelingen van het SKB zou gaan overnemen. Toen waren de rapen gaar, want dat plan was nooit met fusiepartner SKB overlegd.

Waarom dit overnameplan? Had het Santiz-bestuur op dat moment of kort daarvoor pas in de gaten dat de nieuwbouw veel te ruim in zijn jasje zou zitten en wilde men de omvangbehoefte even oplossen via de nieuw partner? Dan was de in 2014 geformuleerde behoefte aan ruimte dus op geen enkele reële cijfers gebaseerd. Ook in dat geval zou het advies van Hekkelman op verkeerde, want niet reële, aannames gebaseerd zijn geweest.

Gezien het fusiemoment en de keus eerst een bestuurlijke fusie te sluiten (2016), daarna de besturen samen te voegen, evenals de raden van toezicht en patiëntenraden, is het waarschijnlijker dat men de bedoeling had eind 2019 ook een juridische fusie te sluiten, waarna het SKB geen redelijke mogelijkheid meer had de overname van afdelingen tegen te houden. In dat geval zit er wel een zeer kwalijke reuk aan het advies van Hekkelman, want dan zou men, uitgaande van onbetrouwbare en ongefundeerde cijfers uit 2014, meegewerkt hebben aan een overnamebeleid op basis van aangetoonde, dan intellectuele, valsheid in geschrifte.

- Zicht op deelnemers en betrokkenheid van de zorgpartners; Het SKB zou ongewild deelnemer in het nieuwe Slingeland geworden zijn als de hierboven beschreven fusie zou zijn doorgezet. Het Santizbestuur heeft echter, geheel op eigen houtje, het project opgezet. Geen overheid dan de gemeente Doetinchem, geen organisatie van

kruisverenigingen, geen Huisartsenoverleg Oost-Gelderland is ooit gevraagd mee te denken. Dat bleek al te duidelijk in de informatieve raadsvergadering Doetinchem in mei 2019. Toen werd ook duidelijk dat hoofdverzekeraar Menzis nooit achter het plan kon staan als het regionaal zorgoverleg het niet zonder meer steunde.

Ook in dit verband moeten we constateren dat het advies van Hekkelman geen basis had in de werkelijke zorgcontext van de Achterhoek.

- mate van regionaliteit van het project: zie hiervoor ook deel 2 van deze brief, punt 10.4; dit punt geeft aan dat het loslaten van de “trede” van de regionale behoefte zeer onterecht was. Van betrokkenheid van andere gemeenten, nodig voor verantwoording van het plan diensten van andere zorgverleners in andere gemeenten, was geen sprake! Alleen het betrekken van waterschap en provinciediensten kan natuurlijk nooit uitsluitend of conclusies geven over hoe verantwoord het project of hoe medisch noodzakelijk de omvang ervan is. Ook van “uitsluitend lokale gevolgen” is geen sprake. Zie onze toelichting in deel 2 van deze brief, punt 10.4, 10.5 en 10.6.
- beperktheid van het juridisch advies en relatie met de criteria van zorgvuldigheid van de ladder; De gemeenteraad vroeg in 2017 advies over het volledige ladderrapport. Er was namelijk kritiek op een aantal gegevens over verkeersstromen, beschikbare ruimte op enkele locaties en bereikbaarheid van locaties.

ook de SBKW had op die punten kritiek op het rapport. Wij stelden dat op een aantal punten het ladderrapport onvolledig, onjuist en dubbelzinnig was. Volgens de uitspraak van de Afd. van 29 mei 2019 hebben wij dit niet onomstotelijk aangetoond en zijn onze bezwaren ongegrond verklaard. In ons eerste en tweede verzoek tot herziening hebben wij een aantal tekortkomingen van het ladderrapport aangetoond. Het rapport kan niet voldoen aan criteria van zorgvuldigheid. De aanvraag omgevingsvergunning is concreter dan het ladderrapport op het punt verkeersstromen en correct op het punt bereikbaarheid, want geeft aan dat 56% van het ziekenhuisgerelateerde autoverkeer sowieso vlak langs de stationslocatie komt en dat die locatie dus zonder meer veel centraler ligt dan de beoogde locatie.

Daarmee zijn alle conclusies uit het ladderrapport over beschikbaarheid, geschiktheid en bereikbaarheid achterhaald.

Onze conclusie: de waarde en het nut van een, door een overheid aangevraagd, juridisch advies over zijdelingse aspecten van private projecten zijn te gering om in de besluitvorming een belangrijke en beslissende rol te spelen. De kans dat een dergelijk advies niet berust op een volledige of nagenoeg volledige werkelijkheid en dat de adviesgever dus op te smalle basis een mening geeft die slechts deelaspecten raakt, terwijl zijn advies wel als bevestiging van een overheidsbesluit wordt gebruikt, is te groot om deze waarde aan toe te kennen. In dit geval dient het advies van Hekkelman daarom genegeerd te worden.

Wij maken ons grote zorgen over vergelijkbare adviezen en daaruit voortvloeiende overheidsbeslissingen. Wij voelen hierin steun door het artikel in Trouw van maandag 4 januari waarin de voormalig ombudsman dhr Brenninkmeijer waarschuwt voor een te machtige overheid. In het geval van het ziekenhuis bestaat het grote gevaar dat, zonder behoorlijke verantwoording, genomen besluiten er niet allen toe leiden dat de bedreiging van natuur en biodiversiteit, dus ook het welzijn van mensen, niet serieus genomen wordt en dat

bestaande regelgeving voor “goede ruimtelijke ordening”, die natuurlijk juist ons aller welzijn dient te beschermen, in feite met een pennestreek aan de kant wordt gezet.

Graag debatteren wij in een volgende zitting over onze inbreng, tenzij het Slingelandbestuur afziet van het plan of de gemeente Doetinchem zijn besluit intrekt.

hoogachtend,

Namens de Stichting Behoud Kemnade en Waalse Water,

E. Visscher-Endeveld

J. Oostenrijk

Bijlage: artikel Trouw van Alex Brenninkmeijer

Bijlage:

Oud-ombudsman Alex Brenninkmeijer ziet in de toeslagenaffaire geen bedrijfsongeluk maar een falend systeem

Oud-ombudsman Alex Brenninkmeijer: Beeld Hollandse Hoogte / ANP

De toeslagenaffaire heeft niets te maken met een ongelukje, vindt hoogleraar staatsrecht en voormalig ombudsman Alex Brenninkmeijer. ‘Het systeem faalt en dat raakt onze democratische rechtsstaat.’

[Esther Lammers](#) 31 december 2020, 12:09

Sinds hij in 2014 als ombudsman vertrok, is Alex Brenninkmeijer lid van de Europese Rekenkamer in Luxemburg en hoogleraar in Utrecht. Hij heeft de parlementaire verhoren over de kinderopvangtoeslag met grote belangstelling gevolgd, en was verbaasd hoe sommige bestuurders zich daar hebben geuit. “Alsof ze voor het eerst over de problemen hoorden. Ze wisten het gewoon”.

Destijds, als ombudsman, heeft hij persoonlijk al gewaarschuwd voor het keiharde fraudebeleid dat werd ingezet in de sociale zekerheid, en de disproportionele boetes die burgers hierdoor konden krijgen.

Hij deed dat ook tijdens het kennismakingsgesprek in 2013 met de toen net aangetreden PvdA-minister Lodewijk Asscher en staatssecretaris Jetta Klijnsma. “Er was politiek breed een heel sterke nadruk op fraudebestrijding, al ver vóór de Bulgarenfraude (waarbij Bulgaren in Nederland rond 2010 via nepadressen op grote schaal zorg- en huurtoeslag aanvroegen, red.). Het idee leefde dat fraude de sociale zekerheid ondergraaft en hard moet worden aangepakt. Terwijl in werkelijkheid maar een luttel procent van alle mensen fraudeert en de

meeste mensen deugen. We signaleerden toen al hoe problematisch het fraudebeleid uitwerkte, bijvoorbeeld met de WW. Maar de bewindslieden gaven geen krimp. Mijn opmerkingen werden alleen voor kennisgeving aangenomen. Ook in de Tweede Kamer overigens. Laat hem maar praten, dachten ze.”

Waar komt die houding door?

“De Haagse politieke cultuur is erg gesloten, heeft een houding van: wij weten het beter. En deze populistische, strenge benadering lag toen ook goed in de samenleving en de media. Het hele idee dat deze wetgeving misschien onheus was, geen redelijke benadering van het probleem, raakte gewoon buiten beeld. Alles draaide om *law en order*.”

Brenninkmeijer strijdt al zijn hele professionele leven tegen wat hij de uitholling van de rechtsstaat in Nederland noemt. Hij is er zelfs op gepromoveerd. Volgens de hoogleraar staatsrecht leven we nu in een land waar de wetgever, de uitvoerder én de rechtspraak structureel zijn vergeten dat het uitgangspunt van overheidshandelen moet zijn dat burgers behoorlijk worden behandeld.

“Je kunt nog zoveel bezuinigen, je kunt het politiek opportuun vinden om strenge law en order-wetgeving te maken. Maar wat je ook als overheid doet, je mag niet tegen de grondrechten van burgers ingaan en je moet ze behoorlijk behandelen.”

En dat is hier wel gebeurd?

“Ja, en daarin zijn we uniek in Europa. Onze wetten worden niet eens getoetst aan de grondwet. Daar begrijpen ze zelfs in een land als Polen niets van; daar zit de constitutionele toetsing van wetten in het systeem. Wij hebben in Nederland een regenteske benadering van het openbaar bestuur. Kabinet en parlement kunnen wetten maken zonder zich ergens wat van aan te trekken.”

Brenninkmeijer heeft een artikel voor het Nederlands Juristenblad geschreven met adviezen voor een nieuw kabinet. Vakjurist Sandra Palmén schreef in 2017 in een interne notitie voor de Belastingdienst, waarin stond dat de uitvoering van toeslagen juridisch niet deugde. Dit explosieve memo verdween een aantal jaar, en kwam recent boven tafel na Kamervragen van CDA-er Pieter Omtzigt. Palmén werd daarop in het openbaar gehoord door de commissie Kinderopvangtoeslag.

In haar eindrapport concludeerde de commissie hetzelfde als Palmén al in 2017 al deed; met de toeslagen zijn de grondbeginselen van de rechtsstaat geschonden.

“De grondbeginselen heeft de commissie nog redelijk ruim geformuleerd”, zegt Brenninkmeijer. “De conclusie moet een politiek compromis zijn geweest. De commissie noemt fraudebestrijding ook opeens een grondbeginsel. Dat is onzin, want het gaat bij grondbeginselen uitsluitend om de rechten van burgers. De affaire laat zien dat onze democratische rechtsstaat gewoon níet functioneert. We hebben een wetgever die zich niet aan de rechtsstaat houdt, een uitvoerder die de wet klakkeloos opvolgt, zonder zich om de grondrechten en de behoorlijkheid te bekommeren, en een rechter die zich gouvernementeel opstelt en het beleid alleen maar bevestigt. Alle macht is in Nederland samengeklonterd. Onze rechters geven burgers structureel minimale kansen om een zaak te winnen. Rechters richten zich vooral op het gouvernement. Die houding zit heel diep in de nationale cultuur van onze rechtsspraak, en is zeer bestendig gebleken.”

Hoe krijgen we de rechtsstaat weer terug in evenwicht?

“De trias politica komt niet meer terug. Daarvoor zijn we te monistisch geworden. Maar we kunnen wel voor meer tegenkracht zorgen. Zorg dat voortaan alle wetten worden getoetst op de beginselen van behoorlijk bestuur. Hervorm ook eindelijk de bestuursrechtspraak in Nederland. Die moet veel minder versnipperd worden, en zo worden georganiseerd dat er écht onafhankelijke rechtsspraak kan komen.

“Het parlement zou op zijn beurt wetten kritischer moeten toetsen, en luisteren naar adviesorganen. Ook uitvoerders kunnen veel meer een eigen rol vervullen. Ik ben ervan overtuigd dat, wanneer de Belastingdienst met het ministerie van sociale zaken een oplossing had bedacht die minder hardvochtig voor burgers zou uitpakken, rechters die lijn ook hadden gevolgd.”

Toeslagen hield bewust stukken weg bij de rechter

De adviescommissie-Donner, die het ministerie van financiën vorig jaar adviseerde welke ouders gecompenseerd moesten worden in de toeslagenaffaire, heeft informatie gekregen waaruit blijkt dat Toeslagen bewust stukken voor de rechter achterhield. De commissie-Donner meldt hierover echter niets in haar rapport.

SP-Kamerlid Renske Leijten wil dat staatssecretaris Alexandra van Huffelen (toeslagen) bevestigt dat de adviescommissie Kinderopvangtoeslag het zogeheten ambtelijke ‘inwerkplan inventaris beroepsdossier’ had. De stukken van deze commissie zijn recent openbaar gemaakt. In het inwerkplan staan instructies over welke stukken wel en niet in gerechtelijke dossiers mogen worden opgenomen. Zo mocht niet worden vermeld dat de toeslag van ouders was gestopt, omdat ze onderdeel van een fraudeonderzoek (de CAF-zaak, red.) waren. De ouders wisten daardoor jarenlang niet waarom ze geen toeslag meer kregen. Ook mocht niet in het juridisch dossier komen hoe vaak de ouders hadden gebeld en geschreven om opheldering over de stopzetting te krijgen.

Leijten wil weten waarom de adviescommissie onder leiding van de voormalige CDA-minister Piet Hein Donner spreekt over ‘mogelijke misslagen’, terwijl ze constateert dat er sprake was van bewust beleid. Het SP-Kamerlid noemt dat ‘hoogst opmerkelijk’ en wil van de staatssecretaris ook weten of zij het bewust achterhouden van informatie voor de rechter eveneens ‘machtsmisbruik c.q. onrechtmatig handelen’ noemt.