

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:1939
Datum uitspraak	24 juni 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 oktober 2013 heeft de raad de aanvraag van Havaco om een bestemmingsplan vast te stellen voor het perceel Saxenburgerlaan 6 te Bloemendaal afgewezen en tevens een motie aangenomen die ziet op dit perceel. Bij besluit van 24 april 2014 heeft de raad de naar aanleiding van de motie aangepaste aanvraag wederom afgewezen.

Volledige tekst

201409964/1/R1.

Datum uitspraak: 24 juni 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid
Havaco B.V., gevestigd te Aerdenhout, gemeente Bloemendaal,
2. [appellant sub 2], wonend te Bloemendaal,
3. [appellant sub 3], wonend te Bloemendaal,
4. [appellant sub 4], wonend te Bloemendaal,

en

de raad van de gemeente Bloemendaal,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 oktober 2013 heeft de raad de aanvraag van Havaco om een bestemmingsplan vast te stellen voor het perceel Saxenburgerlaan 6 te Bloemendaal afgewezen en tevens een motie aangenomen die ziet op dit perceel. Bij besluit van 24 april 2014 heeft de raad de naar aanleiding van de motie aangepaste aanvraag wederom afgewezen.

Bij besluit van 30 oktober 2014 heeft de raad de door [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] gemaakte bezwaren tegen de motie niet-ontvankelijk verklaard, de door Havaco tegen de besluiten van 17 oktober 2013 en 24 april 2014 gemaakte bezwaren deels gegrond en deels ongegrond verklaard en de weigering om een bestemmingsplan vast te stellen met een nadere motivering gehandhaafd.

Tegen dit besluit hebben Havaco, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 juni 2015, waar Havaco, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en bijgestaan door mr. Th.F. Roest, advocaat te Haarlem, [appellant sub 3], in persoon, [appellant sub 4], in persoon, [appellant sub 2], vertegenwoordigd door [appellant sub 3], en de raad, vertegenwoordigd door mr. J.T.M. de Haan-Bergisch en A. Brandenburg, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

De weigering om een bestemmingsplan vast te stellen

1. Bij het besluit omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan komt de raad beleidsvrijheid toe. De Afdeling toetst dit besluit terughoudend. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de raad in redelijkheid heeft kunnen afzien van de vaststelling van het plan en voorts of bij het nemen van dat besluit anderszins niet is gehandeld in strijd met het recht.

2. Op het perceel Saxenburgerlaan 6 te Bloemendaal, dat in het villapark Duin en Daal ligt, is in 1901 de villa "Huize De Elshof" gebouwd.

Ter zitting is gebleken dat bij deze villa op de begane grond oorspronkelijk een aanbouw aanwezig was.

In 1967 is deze villa gesloopt en is op het perceel een vrijstaande bungalow gerealiseerd. Havaco - de initiatiefnemer - wenst de bungalow te vervangen door een villa, die wat betreft ontwerp refereert aan de voormalige villa "Huize De Elshof". Havaco wenst in deze villa een appartementencomplex te realiseren, bestaande uit vijf appartementen in het exclusieve segment, die zijn bedoeld voor senioren, alsmede een ondergrondse parkeergarage.

Op 24 april 2012 heeft het college van burgemeester en wethouders een principebesluit genomen tot het verlenen van planologische medewerking aan de door Havaco gewenste ontwikkeling. Vast staat dat de ontwikkeling niet is toegestaan op grond van het voor het perceel geldende bestemmingsplan. Op 8 juli 2012 heeft Havaco een aanvraag ingediend tot partiële herziening van het voor dit perceel geldende bestemmingsplan. Deze aanvraag, waarop de raad bij besluit van 17 oktober 2013 heeft beslist, ging uit van een bebouwingsoppervlakte van 300 m² en een aanbouw van 70 m². Naar aanleiding van de bij dit besluit aangenomen motie is de bebouwingsoppervlakte van de aanvraag teruggebracht naar 280 m² en een aanbouw van 70 m². Op de aldus aangepaste aanvraag heeft de raad op 24 april 2014 wederom afwijzend beslist, welke afwijzing in bezwaar is gehandhaafd.

3. Havaco betoogt dat de in bezwaar gehandhaafde weigering het plan vast te stellen in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Daartoe wijst Havaco op het principebesluit van het college van burgemeester en wethouders, waarmee de raad bekend was. Voorts heeft het merendeel van de leden van de raad het ontwerp van de architect gezien, aldus Havaco. Verder wijst Havaco erop dat het plan eerder, ter gelegenheid van de vaststelling van het geldende bestemmingsplan, in de raad is besproken en dat de insteek van de raad positief was. Ook beroept Havaco zich in dit verband op de motie, die de raad bij besluit van 17 oktober 2013 heeft aangenomen, waaruit volgens Havaco kan worden afgeleid dat de raad

heeft ingestemd met de realisatie van een appartementencomplex.

3.1. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 27 juni 2012 in zaak nr. [201109458/1/R1](#)), nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.

3.2. Wat betreft het principebesluit van het college van burgemeester en wethouders, overweegt de Afdeling dat in het algemeen geen rechten kunnen worden ontleend aan toezeggingen die zijn gedaan door niet ter zake beslissingsbevoegden. De bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan berust niet bij het college van burgemeester en wethouders, maar bij de raad. Voorts betekent de omstandigheid dat de raad bekend was met het principebesluit en, naar gesteld, het merendeel van de leden van de gemeenteraad het ontwerp van de architect heeft gezien, evenmin dat de raad een concrete en ondubbelzinnige toezegging heeft gedaan dat het plan zou worden vastgesteld. Uit de enkele omstandigheid dat het plan ter gelegenheid van de vaststelling van het geldende bestemmingsplan in de raad zou zijn besproken blijkt een dergelijke toezegging ook niet.

Voor zover Havaco wijst op de motie, wordt overwogen dat die niet meer behelst dan een verzoek van de raad aan het college van burgemeester en wethouders om het bouwplan aan te passen aan de hand van bepaalde nader omschreven randvoorwaarden. De raad heeft toegelicht dat de motie werd ingegeven door de vrees dat het toestaan van een appartementencomplex afbreuk zou doen aan het exclusieve en aantrekkelijke woonmilieu van het villapark Duin en Daal. In de motie komt naar voren dat het bouwplan dusdanig aangepast moet worden dat het voldoet aan het principeverzoek. Voorts is in de motie vermeld dat de afmetingen van de nieuwe villa wat betreft bouwvlak, goothoogte en nokhoogte niet groter mogen zijn dan precies die van de oorspronkelijke villa. Ook is in de motie vermeld dat de inrit van de ondergrondse garage moet worden aangemerkt als het maximum aan aan- en bijgebouwen. Naar het oordeel van de Afdeling houdt de motie in dat de oppervlakte van de voormalige villa "Huize De Elshof" niet mag worden overschreden. De Afdeling stelt vast dat de oppervlakte van de voormalige villa "Huize De Elshof" ongeveer 280 m² bedroeg. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de aanbouw die bij deze villa op de begane grond aanwezig was minder dan 70 m² bedroeg. Nu het plan uitgaat van een oppervlakte van 350 m² wordt de oppervlakte van de voormalige villa met inbegrip van de aanbouw overschreden en voldoet het plan in dit opzicht niet aan de motie. Gelet hierop kon Havaco aan de motie niet de gerechtvaardigde verwachting ontleenen dat het plan zou worden vastgesteld. Voor zover Havaco in dit verband heeft aangevoerd dat de motie voor meerdere interpretaties vatbaar is, daaromtrent overleg is gevoerd en van de zijde van het college van burgemeester en wethouders en de raadsfracties geen reactie is gegeven op haar verslag van 24 december 2013 van dat overleg, wordt overwogen dat het niet beantwoorden van die brief niet als een concrete en ondubbelzinnige toezegging valt aan te merken. Gelet op het vorenstaande biedt hetgeen Havaco heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de in bezwaar gehandhaafde weigering van de raad om het plan vast te stellen in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Het betoog faalt.

4. Voorts voert Havaco aan dat de raad, in het kader van de toetsing aan de Nota ruimtelijke beoordeling 2010, ten onrechte heeft gesteld dat de voorziene ontwikkeling in strijd is met de Structuurvisie Bloemendaal (hierna: de structuurvisie). Volgens Havaco blijft het exclusieve en aantrekkelijke woonmilieu van het villapark Duin en Daal ook met het appartementencomplex behouden. Voorts heeft de raad de 'Bijgebouwenregeling 2010' ten onrechte niet van toepassing geacht, aldus Havaco. Verder heeft de raad, volgens Havaco,

niet onderkend dat bijzondere omstandigheden, als bedoeld in de Nota ruimtelijke beoordeling 2010, van toepassing zijn, nu een appartementencomplex de doorstroming kan bevorderen, hetgeen in lijn is met de doelstelling van de Woonvisie Bloemendaal 2012-2016 (hierna: de Woonvisie) van de gemeente Bloemendaal, en voorts met een appartementencomplex de oorspronkelijke historische situatie wordt teruggebracht.

4.1. In de Nota ruimtelijke beoordeling 2010 staat als eerste beleidsregel vermeld dat in beginsel alleen wordt meegewerkt aan een ruimtelijke procedure die een afwijking van het vigerende bestemmingsplan tot gevolg heeft in de volgende gevallen:

1. Een verzoek, waarop van toepassing is een gewenste ruimtelijke ontwikkeling zoals vastgesteld in de structuurvisie,
2. Een verzoek dat voldoet aan het gemeentelijk planologisch beleid dat is neergelegd in de nota 'Bijgebouwenregeling 2010', of
3. Een verzoek, waarop een bijzondere omstandigheid van toepassing is.

4.2. Wat betreft het eerste geval dat wordt beschreven in de beleidsregel uit de Nota ruimtelijke beoordeling 2010, stelt de Afdeling vast dat in de structuurvisie voor het thema "leven, bouwen en wonen" onder meer als ruimtelijk uitgangspunt voor de landgoederenzone is genoemd dat het exclusieve en aantrekkelijke woonmilieu behouden moet blijven. Vast staat dat het perceel Saxenburgerlaan 6 in de landgoederenzone ligt.

De raad heeft toegelicht dat het villapark Duin en Daal zich kenmerkt door een overwegend slingerend wegenpatroon met ruime percelen, waarop zich een gevarieerde villabebouwing bevindt. Van oorsprong staan in dit gebied overwegend vrijstaande villa's. De combinatie van vrijstaande villa's op grote percelen maakt het gebied volgens de raad tot een exclusief en aantrekkelijk woonmilieu. De raad heeft toegelicht dat, nu het villapark van oorsprong uitgaat van grondgebonden villa's, het door Havaco gewenste appartementencomplex, naar zijn aard, afbreuk doet aan het exclusieve en aantrekkelijke woonmilieu ter plaatse. Daarbij wijst de raad erop dat het appartementencomplex groter zal zijn dan de voorheen aanwezige villa "Huize De Elshof" en voorts dat het appartementencomplex er anders uit zal komen te zien dan deze voormalige villa, omdat er meer ramen, balkons en ook de ingang van de parkeergarage te zien zullen zijn. Ook wijst de raad op het risico van precedentwerking voor mogelijk identieke aanvragen in dit gebied. Gelet op deze toelichting heeft de raad zich, naar het oordeel van de Afdeling, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het door Havaco gewenste appartementencomplex afbreuk doet aan het exclusieve en aantrekkelijke woonmilieu ter plaatse en dat het gelet hierop geen gewenste ruimtelijke ontwikkeling zoals vastgesteld in de structuurvisie betreft. Derhalve doet zich het eerste geval dat wordt beschreven in de beleidsregel uit de Nota ruimtelijke beoordeling 2010 niet voor.

Het betoog faalt in zoverre.

4.3. Wat betreft het tweede geval dat wordt beschreven in de beleidsregel uit de Nota ruimtelijke beoordeling 2010, heeft de raad ter zitting toegelicht dat de nota 'Bijgebouwenregeling 2010' dient als ruimtelijk toetsingskader voor het oprichten van bijgebouwen bij een grondgebonden woning en dat de nota 'Bijgebouwenregeling 2010' niet ziet op appartementencomplexen. Volgens de raad wordt bij appartementencomplexen van geval tot geval bezien of bijgebouwen worden toegestaan. Gelet op deze toelichting, daarbij in aanmerking genomen dat de door Havaco gewenste ontwikkeling een appartementencomplex betreft, is de nota 'Bijgebouwenregeling 2010' in dit geval niet van toepassing, zodat zich evenmin het tweede geval voordoet dat wordt beschreven in de

beleidsregel uit de Nota ruimtelijke beoordeling 2010. Het betoog faalt in zoverre.

4.4. Het derde geval dat wordt beschreven in de beleidsregel uit de Nota ruimtelijke beoordeling 2010 ziet op bijzondere omstandigheden.

In de Nota ruimtelijke beoordeling 2010 worden als bijzondere omstandigheden onder meer vermeld de situatie dat zich nieuw geformuleerd beleid voordoet en die dat de historische situatie wordt teruggebracht.

De Woonvisie valt aan te merken als nieuw geformuleerd beleid. In de Woonvisie wordt als beleidsuitgangspunt onder meer vermeld dat het bevorderen van doorstroming via de bouw van seniorenwoningen de voorkeur heeft boven uitbreiding van het aantal eengezinswoningen. De raad heeft toegelicht dat de omstandigheid dat de appartementen zouden kunnen zorgen voor doorstroming op de woningmarkt, gelet op het beperkt aantal appartementen, niet zwaar weegt en daarom niet leidt tot het aannemen van een bijzondere omstandigheid. Voorts wordt met de realisatie van appartementen niet de oorspronkelijke historische situatie ter plaatse teruggebracht, zodat zich in zoverre volgens de raad evenmin een bijzondere omstandigheid voordoet. Daarbij heeft de raad toegelicht dat het appartementencomplex er anders uit zal komen te zien dan de voormalige villa, omdat het groter is en er meer ramen, balkons en ook de ingang van de parkeergarage te zien zullen zijn. Gelet op de door de raad gegeven toelichting heeft de raad zich, naar het oordeel van de Afdeling, niet ten onrechte op het standpunt gesteld dat geen bijzondere omstandigheid van toepassing is, zodat zich evenmin het derde geval voordoet dat wordt beschreven in de Nota ruimtelijke beoordeling 2010. Het betoog faalt in zoverre.

4.5. Gelet op het vorenstaande doet zich geen geval voor dat in de eerste beleidsregel van de Nota ruimtelijke beoordeling 2010 is genoemd waarvoor geldt dat in beginsel wordt meegewerkt aan een ruimtelijke procedure die een afwijking van het vigerende bestemmingsplan tot gevolg heeft. Havaco heeft geen feiten of omstandigheden aangevoerd die aanleiding geven voor het oordeel dat de raad in dit geval niet in redelijkheid heeft kunnen vasthouden aan deze beleidsregel uit de Nota ruimtelijke beoordeling 2010. Het betoog faalt in zoverre.

De motie

5. De beroepen van [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] zijn gericht tegen het besluit van 30 oktober 2014, voor zover daarin de bezwaren tegen eerdergenoemde motie niet-ontvankelijk zijn verklaard. Zij betogen dat dit ten onrechte is gedaan, nu het bezwaar van Havaco wel ontvankelijk is verklaard.

5.1. De motie betreft, zoals hiervoor onder 3.2 is overwogen, een verzoek van de raad aan het college van burgemeester en wethouders en is dan ook niet op rechtsgevolg gericht en behelst geen publiekrechtelijke rechtshandeling als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

5.2. Ingevolge artikel 8:6, eerste lid, van de Awb kan het beroep worden ingesteld bij de rechtbank, tenzij een andere bestuursrechter bevoegd is ingevolge hoofdstuk 2 van de bij de Awb behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak dan wel ingevolge een ander wettelijk voorschrift.

De Afdeling is niet in de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak en evenmin in een ander wettelijk voorschrift bevoegd verklaard te beslissen op een beroep tegen een besluit over bezwaren tegen een motie. Dit betekent dat niet de Afdeling in eerste en enige aanleg, maar de rechtbank in eerste aanleg bevoegd is kennis te nemen van het beroep tegen het besluit

over de tegen de motie gemaakte bezwaren.

5.3. De Afdeling zal echter om proceseconomische redenen het beroep niet doorzenden aan de rechtbank maar daarop beslissen. Zij ziet daarvoor in dit geval te meer aanleiding, nu zij ook in het geval er hoger beroep was ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank, na vernietiging van die uitspraak, uitspraak had kunnen doen op het bij de rechtbank ingestelde beroep.

5.4. Nu geen sprake is van een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, heeft de raad de bezwaren van [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4], gericht tegen de motie terecht niet-ontvankelijk verklaard.

De omstandigheid dat de raad het bezwaar van Havaco wel ontvankelijk heeft geacht, leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat het bezwaar van Havaco was gericht tegen de in het besluit van 30 oktober 2013 vervatte weigering een bestemmingsplan vast te stellen. Het betoog faalt.

Conclusie

6. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen ongegrond.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.L.M. van Loo, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Van Loo
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 juni 2015

418.