

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:2963
Datum uitspraak	9 november 2016
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 januari 2010 heeft het college geweigerd een projectbesluit te nemen ten behoeve van de bouw van een woning aan de [locatie 1] te Zandvoort (hierna: het perceel) en daarvoor aan [appellant sub 4] en anderen bouwvergunning te verlenen.

Volledige tekst

201602160/1/A1.

Datum uitspraak: 9 november 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de raad van de gemeente Zandvoort,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] (hierna tezamen en in enkelvoud : [appellant sub 2]), wonend te Zandvoort,
3. het college van burgemeester en wethouders van Zandvoort,
4. [appellant sub 4A], [appellante sub 4B], [appellant sub 4C], [appellant sub 4D] en [appellant sub 4E] (hierna: [appellant sub 4] en anderen), wonend onderscheidenlijk te [woonplaatsen],

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 17 februari 2016 in zaak nr. 14/3649 in het geding tussen:

[appellant sub 4] en anderen

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 5 januari 2010 heeft het college geweigerd een projectbesluit te nemen ten behoeve van de bouw van een woning aan de [locatie 1] te Zandvoort (hierna: het perceel) en daarvoor aan [appellant sub 4] en anderen bouwvergunning te verlenen.

Bij besluit van 28 augustus 2014 heeft het college het door [appellant sub 4] en anderen daartegen gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 februari 2016 heeft de rechtbank het door [appellant sub 4] en anderen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 28 augustus 2014 vernietigd,

het bezwaar van de Raad en anderen gegrond verklaard, het college opgedragen om het daartoe te leiden dat aan [appellant sub 4] en anderen een bouwvergunning wordt verleend onder de gebruikelijke voorwaarden, de gemeenteraad opgedragen om een projectbesluit te verlenen onder de gebruikelijke voorwaarden en het college veroordeeld tot het vergoeden van de door [appellant sub 4] en anderen geleden schade in verband met overschrijding van de redelijke termijn tot een bedrag van € 3.000,00. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak hebben de gemeenteraad, het college en [appellant sub 2] hoger beroep en [appellant sub 4] en anderen incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 4] en anderen hebben een verweerschrift ingediend. [appellant sub 2], de gemeenteraad en het college hebben zienswijzen ingediend.

[appellant sub 2] en [appellant sub 4] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting gelijktijdig met zaaknr. 201508989/1/R1 en 201507021/1/R1 behandeld op 5 september 2016, waar het college, vertegenwoordigd door T.F.M. van der Kleij, werkzaam bij de gemeente, de gemeenteraad, vertegenwoordigd door mr. J.C. Binnerts, advocaat te Haarlem, [appellant sub 2A], bijgestaan door F.E. van Caspel, en [appellant sub 4] en anderen, vertegenwoordigd door [appellante sub 4B], bijgestaan door mr. R. Lever, advocaat te Leiden, zijn verschenen. Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bouwplan voorziet in het oprichten van een half vrijstaande woning met garage (twee-onder-één-kap) op het perceel. Op het perceel staat een bunker die deel heeft uitgemaakt van de Atlantikwall. Het bouwplan is voorzien op een perceel dat is gelegen tussen de [locatie 2], waar [appellant sub 2A] woont, en de [locatie 3], waar [appellant sub 2B] woont. Achter de woningen van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] ligt het Kostverlorenpark. In dat park is een reeks bunkers aanwezig. De bunkers worden gebruikt als recreatiewoningen.

2. Het bouwplan is in strijd met de ter plaatse van het perceel geldende bestemming "Natuur" van het bestemmingsplan "Strand en Duin". Het college heeft bij besluit van 5 januari 2010 geweigerd krachtens artikel 3.10, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) een projectbesluit te nemen en bouwvergunning te verlenen omdat zich een evidente privaatrechtelijke belemmering zou voordoen aangezien de woning zou zijn voorzien tegen de gevel van de woning van [appellant sub 2]. Het daarop door het college genomen besluit op bezwaar van 22 juni 2010, per abuis gedateerd op 24 mei 2010, heeft de rechtbank vernietigd en dat oordeel is door de Afdeling bij uitspraak van 18 januari 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BV1179) bevestigd omdat zich geen evidente privaatrechtelijke belemmering voordoet. Het college heeft vervolgens bij besluit van 7 oktober 2013 wederom het door [appellant sub 4] en anderen gemaakte bezwaar tegen de weigering een projectbesluit te nemen en een bouwvergunning te verlenen, ongegrond verklaard. Volgens het college bestaan tegen het bouwplan overwegende bezwaren vanuit stedenbouwkundig oogpunt. Het perceel is volgens het college in strijd met de "Structuurvisie 2025 met Toekomstvisie 2040, Parel aan Zee", vastgesteld door de gemeenteraad op 26 januari 2010 (hierna: de structuurvisie), het "Groenbeleidsplan, Maak Zandvoort Groen" van 1 april 2009 (hierna: het groenbeleidsplan) en de "Nota Cultuurhistorie" uit 2009 (hierna: de nota).

De rechtbankuitspraak van 18 juni 2014

2.1. De rechtbank heeft bij uitspraak van 18 juni 2014, zaaknr. 13/4087, het besluit van 7

oktober 2013 vernietigd. De rechtbank heeft overwogen dat het college bij het besluit van 5 januari 2010 het standpunt innam dat tegen het bouwplan geen overwegend stedenbouwkundige bezwaren bestaan. In het besluit op bezwaar van 22 juni 2010 is het college niet op dat standpunt terug gekomen. Tijdens de behandeling van het beroep tegen het besluit van 22 juni 2010 ter zitting bij de rechtbank heeft het college daarnaast bevestigd dat het college stedenbouwkundig niet veel problemen heeft met het bouwplan. Het standpunt dat het college thans over de stedenbouwkundige aanvaardbaarheid van het bouwplan inneemt, staat volgens de rechtbank, zoals overwogen in haar uitspraak van 18 juni 2014, volledig haaks op het standpunt dat het in een eerder stadium heeft ingenomen. Voor zover bij het college sprake is geweest van voortschrijdend inzicht met betrekking tot de stedenbouwkundige aanvaardbaarheid van het bouwplan, rust op hem naar het oordeel van de rechtbank dan ook een verzwaarde motiveringsplicht. Te meer daar de drie beleidsstukken waarnaar het college ter onderbouwing van zijn huidige standpunt heeft verwezen, reeds bestonden ten tijde van het primaire besluit en het besluit van 22 juni 2010. De rechtbank heeft toen vervolgens geoordeeld dat het college niet aan zijn verzwaarde motiveringsplicht heeft voldaan. Zij heeft hiertoe van belang geacht dat de motivering van het besluit van 7 oktober 2013 volledig overeenkomt met de inhoud van de definitieve Nota van Inspraak voorontwerp bestemmingsplan [locatie 1], door het college vastgesteld op 24 september 2013 (hierna: Inspraaknota van 24 september 2013), en volledig haaks staat op de door het college opgestelde concept Nota van inspraak inzake het voorontwerp bestemmingsplan [locatie 1] van 18 februari 2013 (hierna: concept Inspraaknota van 18 februari 2013). In de concept Inspraaknota van 18 februari 2013 heeft het college geconcludeerd dat het voorliggende voorontwerp past in de structuurvisie omdat de invulling van het perceel de dorpsrand completeert. Over de gevolgen van het bouwplan voor de bunker is in de concept Inspraaknota vermeld dat de aantasting van de bunkerstructuur nihil is, aangezien de structuur ter plaatse voor een heel klein onderdeel wordt onderbroken. De rechtbank acht het standpunt van het college in het besluit van 7 oktober 2013 onbegrijpelijk in het licht gezien van hetgeen het eerder heeft overwogen in de concept Inspraaknota. Het college heeft niet concreet gemotiveerd waarom de conclusies die het in de concept Inspraaknota over de vraag of het bouwplan in overeenstemming is met de drie beleidsstukken heeft ingenomen, onjuist zijn.

Het besluit van 28 augustus 2014

2.2. Bij besluit van 28 augustus 2014 heeft het college wederom het bezwaar tegen het besluit van 5 januari 2010 ongegrond verklaard. Het stelt zich op het standpunt dat de concept Inspraaknota van 18 februari 2013 niet door het college is vastgesteld en dat in de Inspraaknota van 24 september 2013 al het standpunt was ingenomen dat het bouwplan in strijd is met de structuurvisie, het groenbeleidsplan en de nota. De Inspraaknota van 24 september 2013 is tot stand gekomen na raadpleging van de gemeenteraad in zijn vergadering van 25 juni 2013. De gemeenteraad kwam tot de conclusie dat het bouwplan strijdig is met voornoemde beleidsstukken.

De aangevallen uitspraak

2.3. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak overwogen dat het college in het besluit van 28 augustus 2014 geen nieuwe of andere motivering aan de weigering bouwvergunning te verlenen ten grondslag heeft gelegd. Alle aspecten die het college in dat besluit heeft genoemd zijn reeds eerder door de rechtbank besproken en verworpen. Daarmee kleeft er wederom een motiveringsgebrek aan het besluit. De rechtbank heeft overwogen dat niet is voldaan aan de uitspraak van de rechtbank van 18 juni 2014 waarin is aangegeven dat het college dient te motiveren waarom het tot een andere conclusie is gekomen over de

stedenbouwkundige aanvaardbaarheid van het bouwplan dan in een eerder stadium. Met het oog op finale geschilbeslechting heeft de rechtbank vervolgens de gemeenteraad, die bevoegd is het projectbesluit te nemen, uitgenodigd aan de procedure deel te nemen en in de gelegenheid gesteld te reageren op het beroep. De gemeenteraad heeft bij brief van 28 mei 2015 uiteengezet waarom hij niet wenst mee te werken aan een projectbesluit. De rechtbank heeft geoordeeld dat de door de gemeenteraad verschaft toelichting waarbij opnieuw wordt verwezen naar de structuurvisie en het groenbeleidsplan geen nieuwe inzichten of motiveringen bevat. De rechtbank overweegt verder dat het beroep inzake het welstandsaspect ook gegrond is en het besluit voor vernietiging in aanmerking komt. De rechtbank stelt in de aangevallen uitspraak voorts vast dat dit de derde keer is dat de weigering bouwvergunning te verlenen en een projectbesluit te nemen vanwege een gebrek in de motivering wordt vernietigd. De rechtbank heeft niet de verwachting dat het college in staat zal zijn om een deugdelijke motivering aan de weigering ten grondslag te leggen. Ook het standpunt van de gemeenteraad doet daaraan niet af. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de standpunten die aan het besluit van 28 augustus 2014 ten grondslag zijn gelegd ook aan de weigering om een bestemmingsplan voor het betreffende perceel vast te stellen ten grondslag zijn gelegd en de Afdeling die ontoereikend heeft geacht. De rechtbank heeft aanleiding gezien zelf in de zaak te voorzien. De rechtbank heeft het college opgedragen aan [appellant sub 4] en anderen een bouwvergunning te verlenen voor het bouwplan, voorzien van de daaraan gebruikelijk verbonden voorschriften. Voorts heeft de rechtbank de gemeenteraad opgedragen het bijbehorende projectbesluit te nemen, eveneens onder de gebruikelijke voorwaarden.

Wettelijk kader

3. Ingevolge artikel 1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, voor zover thans van belang, blijft het recht zoals dat gold onmiddellijk voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) van toepassing op de voorbereiding en de vaststelling van de beschikking op een aanvraag om vergunning als bedoeld in het eerste lid, indien voor dat tijdstip een aanvraag is ingediend.

Ingevolge artikel 3.10, eerste lid, van de Wro, zoals dat gold onmiddellijk voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 2.1 van de Wabo, kan de gemeenteraad ten behoeve van de verwezenlijking van een project van gemeentelijk belang een projectbesluit nemen.

Ingevolge het vierde lid kan de gemeenteraad de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, delegeren aan het college.

De gemeenteraad heeft bij besluit van 1 september 2009 de bevoegdheid om een projectbesluit te weigeren gedelegeerd aan het college.

Bespreking gronden principaal hoger beroep

4. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat op het college een verzwaarde motiveringsplicht rust, omdat het college niet van standpunt is gewijzigd wat de stedenbouwkundige aanvaardbaarheid van het bouwplan betreft. Het voert daartoe aan dat de concept Inspraaknota van 18 februari 2013 een ambtelijk stuk is dat niet door het college is vastgesteld en het daarin gestelde ook niet aan het college kan worden toegerekend. Na raadpleging van de gemeenteraad heeft het college de Inspraaknota van 24 september 2013 vastgesteld, waarin het standpunt is ingenomen dat het bouwplan stedenbouwkundig niet aanvaardbaar is. Het standpunt van het college in de besluiten van 5

januari en 22 juni 2010 en de toelichting van het college ter zitting bij de rechtbank op 24 maart 2011 had volgens het college slechts een voorlopig karakter omdat de gemeenteraad als enige bevoegd is te besluiten om af te wijken van het bestemmingsplan.

4.1. Het betoog faalt, reeds omdat de rechtbank niet in de aangevallen uitspraak heeft overwogen dat op het college een verzwaarde motiveringsplicht rust wat de stedenbouwkundige aanvaardbaarheid van het bouwplan betreft. Tot dat oordeel kwam de rechtbank wél in haar eerdere uitspraak van 18 juni 2014 waartegen het college geen hoger beroep heeft ingesteld. Het niet instellen van hoger beroep tegen de eerdere uitspraak van de rechtbank, waarin zij uitdrukkelijk en zonder voorbehoud een oordeel heeft gegeven over hetgeen het college aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd, heeft tot gevolg dat bij het besluit van 28 augustus 2014 de overwegingen van de rechtbank in acht diende te worden genomen. Dat de rechtbank in de aangevallen uitspraak delen van de uitspraak van 18 juni 2014 heeft geciteerd, geeft geen aanleiding voor een ander oordeel. Het gezag van de rechterlijke uitspraak brengt met zich dat in de daarop volgende procedure dient te worden uitgegaan van de juistheid van de aan de daarin opgenomen overwegingen. Het voorgaande betekent dat het besluit van 28 augustus 2014 wat betreft het oordeel over de stedenbouwkundige aanvaardbaarheid van het bouwplan moet voldoen aan een verzwaarde motiveringsplicht.

5. Het college betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de weigering een projectbesluit te nemen en bouwvergunning te verlenen rust op een deugdelijke motivering. Het voert daartoe aan dat het, om te komen tot een zorgvuldige besluitvorming, de gemeenteraad heeft geraadpleegd in zijn vergadering van 25 juni 2013. De gemeenteraad was van oordeel dat het bouwplan in strijd is met het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Die visie heeft het college verwerkt in de Inspraaknota van 24 september 2013 en aan het besluit van 28 augustus 2014 ten grondslag gelegd, aldus het college.

5.1. In het besluit van 28 augustus 2014, waarin voor de motivering van het oordeel over de stedenbouwkundige aanvaardbaarheid is verwezen naar de Inspraaknota van 24 september 2013, staat vermeld dat het bouwplan in strijd is met de structuurvisie, de nota en het groenbeleidsplan en daarom niet is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. Verwezen wordt naar hoofdstuk 4.3.5 van de structuurvisie waarin het uitgangspunt voor het gebied Kostverloren en omgeving weergegeven is. Het uitgangspunt is het handhaven van de bestaande kwaliteiten van de wijk en waar mogelijk de relatie met het aangrenzende landschap verbeteren. Het bestemmingsplan geeft die relatie aan door het perceel de bestemming "Natuur" te geven. Volgens het besluit van 28 augustus 2014 past de beoogde woning niet in het gewenste beeld van de structuurvisie. Voorts staat in het besluit vermeld dat met het loskoppelen van de bunker van het park alsmede het beëindigen van de gebruiksfunctie van de bunker als recreatiewoning een aantasting plaatsvindt van de grote bunkerstructuur. Dat is in strijd met de nota. Ten aanzien van het groenbeleidsplan wordt in het besluit gesteld dat daarin de prioritering ten aanzien van het groen is aangegeven. Voor de wijk Kostverloren wordt een geringe noodzaak tot vergroening aangegeven. Om op buurniveau de kwaliteit van het groen te verbeteren wordt voor de meeste maatregelen een beperkte prioriteit aangegeven, aldus het groenbeleidsplan. Dat wil niet zeggen dat bestaande groene elementen zonder meer uit het straatbeeld kunnen verdwijnen. In de structuurvisie wordt voorgesteld de relatie met het aanliggende duinterrein te verbeteren. Dat uitgangspunt wordt in het groenbeleidsplan bevestigd. Met het bebouwen van het perceel wordt volgens het besluit van 28 augustus 2014 deze verbinding verbroken.

5.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college in het besluit van 28 augustus 2014 geen nieuwe of een andere motivering aan de weigering bouwvergunning te verlenen

ten grondslag heeft gelegd. De rechtbank heeft in haar uitspraak van 18 juni 2014 vastgesteld dat de motivering van het toen bestreden besluit van 7 oktober 2013 volledig overeen komt met de inhoud van de Inspraaknota van 24 september 2013. In het besluit van 28 augustus 2014 heeft het college dezelfde motivering gegeven als in het besluit van 7 oktober 2013. Daarmee heeft het college niet voldaan aan de uitspraak van de rechtbank van 18 juni 2014 waarin is aangegeven dat het college dient te motiveren waarom het in een eerder stadium tot een andere conclusie is gekomen over de stedenbouwkundige aanvaardbaarheid van het bouwplan.

Het betoog faalt.

6. Voorts voert het college aan dat de rechtbank hem ten onrechte met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb opdracht heeft gegeven om aan [appellant sub 4] en anderen een bouwvergunning te verlenen, nu de rechtbank daarbij voorbij is gegaan aan de beleidsvrijheid die het college toekomt bij het nemen van een dergelijk besluit. Ook heeft de rechtbank miskend dat het afhankelijk is van de gemeenteraad alvorens het een bouwvergunning mag verlenen.

De gemeenteraad betoogt dat de rechtbank hem ten onrechte met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb opdracht heeft gegeven om een projectbesluit te nemen. Dat is volgens hem niet mogelijk omdat hij slechts derde partij is in het geding. Volgens de gemeenteraad vergt die opdracht voorts dat toepassing wordt gegeven aan artikel 3.11 van de Wro, zoals dat artikel luidde ten tijde van belang, gelezen in samenhang met afdeling 3.4 van de Awb. Toepassing van deze procedure kan volgens de gemeenteraad leiden tot zienswijzen, bijvoorbeeld van tot nu toe buiten beeld gebleven derden, waarmee de gemeenteraad rekening heeft te houden, hetgeen zich niet verdraagt met het oordeel van de rechtbank dat die procedure maar één juiste uitkomst zou kunnen hebben, te weten dat op het verzoek om een projectbesluit te nemen, positief wordt beslist. Daarnaast is het nemen van een projectbesluit in strijd met zijn raadsbesluit van 1 september 2009 dat inhoudt dat in beginsel niet meer via het nemen van een projectbesluit mee wordt gewerkt aan afwijkingen van het geldende bestemmingsplan, maar in de plaats daarvan postzegelplannen worden opgesteld, aldus de gemeenteraad. Voorts betoogt de gemeenteraad dat de rechtbank zijn beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven heeft miskend. Bebouwing van het perceel verdraagt zich volgens hem niet met het ruimtelijk beleid dat er op gericht is om de verbinding tussen duin en dorp in stand te houden dan wel te verbeteren en te voorkomen dat tussen beide in stedenbouwkundige zin een harde scheiding ontstaat. Dat geldt zeker voor de relatie tussen de woonwijk Kostverlorenpark en het daar achter gelegen wandel- en duingebied, aldus de gemeenteraad. Ook is bebouwing van het perceel in strijd met het groenbeleidsplan en komt de cultuurhistorische waarde van het bunkercomplex bij verwezenlijking van het bouwplan onder druk te staan. De rechtbank heeft volgens de gemeenteraad ten onrechte overwogen dat de door de gemeenteraad verschaftte toelichting op de planologische aanvaardbaarheid geen nieuwe inzichten of motiveringen bevat. De rechtbank heeft niet eerder over een besluit van de gemeenteraad geoordeeld, zodat niet valt in te zien dat de gemeenteraad moet voldoen aan een verzwaarde motiveringsplicht. Ook is de motivering niet eerder door de Afdeling beoordeeld, aldus de gemeenteraad.

[appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank onvoldoende gewicht heeft toegekend aan het standpunt van de gemeenteraad. Hij wijst er op dat de gemeenteraad sinds 1990 bestendig beleid voert en bebouwing op het perceel niet toestaat. Zowel in het huidige bestemmingsplan als in het daaraan voorafgaande bestemmingsplan is er bewust voor gekozen aan het perceel een natuurbestemming te geven. [appellant sub 2] betoogt dat de

rechtbank, door de gemeenteraad op te dragen om een projectbesluit te verlenen, de functie van de gemeenteraad als bevoegd gezag tot het vaststellen van regels van ruimtelijke ordening ondermijnt. De rechtbank heeft volgens hem ten onrechte geen acht geslagen op het besluit van de gemeenteraad van 24 november 2015, verzonden op 26 november 2015, waarbij hij het bezwaar ongegrond heeft verklaard tegen zijn besluit tot afwijzing van het verzoek van [appellant sub 4] en anderen tot herziening van het bestemmingsplan "Strand en Duin" teneinde de bouw van de woning op het perceel [locatie 1] mogelijk te maken. [appellant sub 2] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte de anterieure overeenkomst tussen [appellant sub 4] en anderen en de gemeente Zandvoort buiten beschouwing heeft gelaten in haar oordeel.

6.1. De gemeenteraad en het college betogen terecht dat de rechtbank ten onrechte zelf in de zaak heeft voorzien door hun de opdracht te geven een projectbesluit te nemen onderscheidenlijk een bouwvergunning te verlenen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 16 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:683](#), staat voorop dat de rechter bij de beslissing tot het zelf in de zaak voorzien de overtuiging moet hebben dat de uitkomst van het geschil in het geval het bestuursorgaan opnieuw in de zaak zou voorzien, geen andere zou zijn. Zelf in de zaak voorzien is onder meer mogelijk in gevallen waarin het bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk is verklaard en dus een inhoudelijke beoordeling van het bezwaar ten onrechte achterwege is gebleven indien het gaat om een gebonden besluit, eventueel na toepassing van de informele of bestuurlijke lus. In het geval voor het bestuursorgaan nog beleidsvrijheid bestaat, kan de rechter zelf in de zaak voorzien indien het bestuursorgaan alsnog de vereiste belangenafweging heeft gemaakt en de uitkomst van die belangenafweging evident de rechterlijke toets kan doorstaan.

Het besluit op een aanvraag om bouwvergunning betreft in dit geval geen gebonden besluit omdat er strijd is met het bestemmingsplan, zodat de bestuursrechter slechts zelf in de zaak kan voorzien als het bestuursorgaan alsnog de vereiste belangenafweging heeft gemaakt en de uitkomst van die belangenafweging evident de rechterlijke toets kan doorstaan. De gemeenteraad is in dit geval het bevoegde bestuursorgaan dat de door de rechtbank bedoelde belangenafweging dient te maken, omdat hij alleen de bevoegdheid om een projectbesluit te weigeren aan het college heeft gedelegeerd. De gemeenteraad heeft geen belangenafweging gemaakt die strekt tot het nemen van het projectbesluit. De gemeenteraad heeft bij besluit van 26 mei 2015 besloten het verzoek van [appellant sub 4] en anderen om herziening van het bestemmingsplan "Strand en Duin" teneinde de bouw van de woning op het perceel [locatie 1] mogelijk te maken, af te wijzen, en heeft deze afwijzing bij besluit van 24 november 2015, verzonden op 26 november 2015, in stand gelaten. De Afdeling heeft bij uitspraak van heden, [ECLI:NL:RVS:2016:2945](#), het besluit van 24 november 2015 in stand gelaten. Eenzelfde motivering als aan het besluit van 26 mei 2015 ten grondslag ligt heeft de gemeenteraad bij brief van 28 mei 2015 aan de rechtbank verzonden als reactie op haar verzoek om als partij zijn standpunt kenbaar te maken omtrent het beroep. Nu de gemeenteraad geen gebruik heeft willen maken van zijn bevoegdheid om een projectbesluit te nemen, had de rechtbank moeten volstaan met de vernietiging van het besluit van 28 augustus 2014. De rechtbank is er ten onrechte van uit gegaan dat de motivering van de gemeenteraad in zijn brief van 28 mei 2015 om geen projectbesluit te nemen dezelfde is als de motivering die het college aan het besluit van 28 augustus 2014 ten grondslag heeft gelegd en door de Afdeling in een eerdere uitspraak ontoereikend is geacht.

De betogen van de gemeenteraad en het college slagen.

6.2. Nu de betogen van de gemeenteraad en het college slagen en de aangevallen uitspraak als gevolg daarvan dient te worden vernietigd voor zover de rechtbank de gemeenteraad en het college de opdracht heeft gegeven een projectbesluit te nemen en bouwvergunning voor het project te verlenen, behoeven de overige in 6 genoemde hoger beroepsgronden van de gemeenteraad, het college en [appellant sub 2] geen bespreking meer.

Redelijke termijn

7. De gemeenteraad en het college betogen dat de rechtbank het college ten onrechte heeft veroordeeld tot betaling van schadevergoeding van € 3.000,00 vanwege de overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). De rechtbank is volgens hen ten onrechte uitgegaan van een termijn van drie jaar die de totale procedure mag duren in plaats van vijf jaar. Zij verzoeken de Afdeling een lager bedrag aan schadevergoeding vast te stellen.

7.1. De rechtbank heeft overwogen dat de behandeling van de bezwaar- en beroepfase tezamen in een zaak als onderhavige niet langer dan drie jaar mag duren. De redelijke termijn is volgens de rechtbank aangevangen met het indienen van het bezwaarschrift op 25 februari 2010. Vanaf het instellen van het bezwaar tot aan de einduitspraak van de rechtbank heeft de procedure in totaal 5 jaar en 11 maanden geduurd. De redelijke termijn is volgens de rechtbank derhalve met twee jaar en elf maanden overschreden. De overschrijding van de redelijke termijn is naar het oordeel van de rechtbank volledig aan het college toe te rekenen en de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld en het processuele gedrag van de betrokkene gedurende de hele procesgang geven naar haar oordeel geen aanleiding om de overschrijding van de termijn gerechtvaardigd te achten. De rechtbank heeft het college veroordeeld tot betaling van een bedrag van € 3.000,00 aan [appellant sub 4] en anderen als vergoeding van de door hen geleden immateriële schade.

7.2. De vraag of de redelijke termijn is overschreden wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn van betekenis, de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van de betrokkene gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van de betrokkene.

Op deze zaak is niet de gewijzigde rechtspraak, zoals die is neergelegd in de uitspraak van 29 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:188](#), van toepassing, omdat het primaire besluit vóór 1 februari 2014 bekend is gemaakt. Op deze zaak worden de termijnen toegepast die de Afdeling vóór die uitspraak hanteerde.

Voor zaken die uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaan is in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vijf jaar redelijk, waarbij de behandeling van het bezwaar ten hoogste één jaar mag duren, de behandeling van het beroep ten hoogste twee jaar mag duren en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar mag duren.

7.3. De rechtbank heeft niet onderkend dat de zaak bestaat uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties. De rechtbank heeft immers het besluit op bezwaar van 22 juni 2010 bij uitspraak van 21 april 2011 vernietigd en de Afdeling heeft bij uitspraak van 18 januari 2012 de vernietiging van dat besluit bevestigd. Het college heeft bij besluit van 7 oktober 2013 een nieuw besluit op bezwaar genomen dat door de rechtbank bij uitspraak van

18 juni 2014 is vernietigd. Dat geen hoger beroep is ingesteld tegen deze uitspraak en het college wederom een nieuw besluit op bezwaar heeft genomen, maakt niet dat sprake is van één rechterlijke procedure in deze zaak waarvoor een termijn geldt van drie jaar, omdat de gehele procedure van belang is. Nu sprake is van een bezwaarschriftenprocedure en twee rechterlijke instanties mag de totale lengte van de procedure van de zaak in beginsel ten hoogste vijf jaar duren.

Het betoog slaagt. De Afdeling zal onderzoeken of de redelijke termijn uitgaande van deze vijf jaar tot en met de uitspraak van de rechtbank op 17 februari 2016 is overschreden.

7.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 27 mei 2015 ([ECLI:NL:RVS:2015:1672](#)), vangt de redelijke termijn aan op het moment dat het bestuursorgaan het bezwaarschrift ontvangt. Het college heeft het bezwaarschrift van [appellant sub 4] en anderen ontvangen op 26 februari 2010. Op het moment van de uitspraak van de rechtbank, 17 februari 2016, waren vijf jaar en ruim elf maanden verstreken. In dit geval geven de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het college en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van [appellant sub 4] en anderen gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van [appellant sub 4] en anderen geen aanleiding om een langere termijn dan vijf jaar gerechtvaardigd te achten. Dit betekent dat de procedure ruim elf maanden te lang heeft geduurd. In aanmerking genomen dat de rechtbank en de Afdeling in deze procedure binnen een termijn van twee jaar uitspraak hebben gedaan, moet deze overschrijding geheel worden toegerekend aan het college.

7.5. Concluderend heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de redelijke termijn is overschreden en dat deze overschrijding het college is toe te rekenen, maar is de overschrijding korter en daarmee de hoogte van het bedrag aan schadevergoeding lager dan waartoe de rechtbank het college heeft veroordeeld. De aangevallen uitspraak dient in zoverre te worden vernietigd. De Afdeling zal het college op de in 9 te melden wijze veroordelen tot het betalen van een lager bedrag aan schadevergoeding dan waartoe de aangevallen uitspraak strekt.

Het incidenteel hoger beroep

8. [appellant sub 4] en anderen betogen in incidenteel hoger beroep dat de rechtbank ten onrechte geen bijzondere omstandigheden heeft aangenomen die een afwijking van het forfaitaire vergoedingstelsel van proceskosten rechtvaardigen. Volgens hen is het niet voldoen aan een onherroepelijke rechterlijke uitspraak een bijzondere omstandigheid en dienen de kosten van rechtsbijstand integraal te worden vergoed.

8.1. Het door het college aan de Raad en anderen te betalen forfaitaire bedrag is bepaald met toepassing van artikel 8:75, eerste lid, van de Awb in samenhang gezien met de bepalingen in het Besluit proceskosten bestuursrecht (hierna: het Bpb). De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 4] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding om met toepassing van artikel 2, derde lid, van het Bpb een hogere vergoeding toe te kennen.

Het betoog faalt.

Conclusie

9. Concluderend is het hoger beroep van de gemeenteraad, het college en [appellant sub 2] gegrond. Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 4A] en anderen is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd voor zover de rechtbank de gemeenteraad en het college de opdracht heeft gegeven een projectbesluit te nemen en bouwvergunning

voor het project te verlenen. De aangevallen uitspraak dient voorts te worden vernietigd voor zover de rechtbank het college heeft veroordeeld tot het vergoeden van door [appellant sub 4] en anderen geleden schade van € 3.000,00. De aangevallen uitspraak dient voor het overige te worden bevestigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling, uitgaande van een tarief van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, het college, met toepassing van artikel 8:88, eerste lid, van de Awb, veroordelen tot betaling van een bedrag van € 1.000,00.

10. Hetgeen hiervoor is overwogen betekent dat de Afdeling van oordeel is dat de rechtbank terecht het besluit van 28 augustus 2014 heeft vernietigd, maar dat de rechtbank de gemeenteraad en het college niet de opdracht mocht geven om een projectbesluit te nemen en bouwvergunning te verlenen.

De Afdeling zal, gelet op artikel 8:41a van de Awb, nagaan of de rechtsgevolgen van het besluit van 28 augustus 2014 in stand kunnen blijven, beoordeeld naar de omstandigheden ten tijde van de uitspraak van de Afdeling in deze zaak.

Bij uitspraak van heden, [ECLI:NL:RVS:2016:2945](#), heeft de Afdeling het besluit van de gemeenteraad van 26 mei 2015 tot afwijzing van het verzoek van [appellant sub 4] en anderen tot herziening van het bestemmingsplan "Strand en Duin" teneinde de bouw van de woning op het perceel [locatie 1] mogelijk te maken en het besluit van 24 november 2015, verzonden op 26 november 2015, tot ongegrondverklaring van de bezwaren, in stand gelaten. In deze besluiten heeft de gemeenteraad gemotiveerd uiteengezet waarom hij vanwege strijd met het gemeentelijk beleid niet meewerkt aan het planologisch mogelijk maken van de bouw van de woning op het perceel. Daarbij is de gemeenteraad ingegaan op de doelstellingen van de Structuurvisie en het Groenbeleidsplan, het geheel aan maatregelen waarmee de gemeenteraad beoogt de kwaliteit van de woon- en leefomgeving, de beleving van het groen en de relatie tussen dorp en landschap te verbeteren en de specifieke plaats van de besluiten hierin. Ter zitting is naar voren gekomen dat het college dit standpunt en de motivering daarna van de gemeenteraad onderschrijft en overneemt. Hiermee heeft het college naar het oordeel van de Afdeling alsnog een nieuwe, andere motivering gegeven omtrent de stedenbouwkundige onaanvaardbaarheid van het bouwplan en is aldus alsnog voldaan aan de uitspraak van de rechtbank van 18 juni 2014. Gelet hierop heeft het college naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid de gevraagde bouwvergunning kunnen weigeren.

11. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen onder 10 zal de Afdeling met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit geheel in stand blijven.

12. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 4A] en anderen ongegrond;
- II. verklaart de hoger beroepen van de gemeenteraad van Zandvoort, het college van burgemeester en wethouders van Zandvoort en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] gegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 17 februari 2016 in zaak nr.

14/3649, voor zover de rechtbank de gemeenteraad en het college de opdracht heeft gegeven een projectbesluit te nemen en bouwvergunning voor het project te verlenen. Vernietigt de aangevallen uitspraak voorts voor zover de rechtbank het college heeft veroordeeld tot het vergoeden van door [appellant sub 4] en anderen geleden schade van € 3.000,00;

IV. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit van 28 augustus 2014, kenmerk 2014/07/001273, geheel in stand blijven;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Zandvoort om aan [appellant sub 4] en anderen te betalen een vergoeding van € 1.000,00 (zegge: duizend euro), met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Zandvoort aan [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 251,00 (zegge: tweehonderdeenenvijftig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Driel, griffier.

w.g. Hoekstra w.g. Van Driel
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 9 november 2016

414.