

ECLI	ECLI:NL:RVS:2009:BK7428
Datum uitspraak	23 december 2009
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 24 februari 2009, kenmerk PZH-2009-125100A, heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Westland (hierna: de raad) bij besluit van 24 juni 2008 vastgestelde bestemmingsplan "Monster Noord" (hierna: het plan).

Volledige tekst

200902434/1/R2.

Datum uitspraak: 23 december 2009

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant en anderen], allen wonend te plaats, gemeente Westland,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 24 februari 2009, kenmerk PZH-2009-125100A, heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Westland (hierna: de raad) bij besluit van 24 juni 2008 vastgestelde bestemmingsplan "Monster Noord" (hierna: het plan).

Tegen dit besluit hebben [appellant en anderen] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 20 mei 2009, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 22 juni 2009.

De raad en het college hebben nadere stukken ingediend. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden. Voorts heeft het college een bijgestelde exploitatieberekening met betrekking tot het plan aan de Afdeling toegezonden. Daarbij heeft het college medegedeeld dat uitsluitend de Afdeling ervan kennis zal mogen nemen. Op 18 november 2009 heeft de Afdeling beslist dat beperking van de kennisneming van het betreffende stuk gerechtvaardigd is en de overige partijen gevraagd om toestemming als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van

de Algemene wet bestuursrecht. Deze toestemming is verleend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 november 2009, waar [appellant en anderen], bijgestaan door mr. A.M.C. Marius-van Eeghen, advocaat te 's-Gravenhage, en het college, vertegenwoordigd door P.J.V.M. Severijns, ambtenaar in dienst van de provincie, zijn verschenen. Voorts is ter zitting gehoord de raad, vertegenwoordigd door M.H. Bakker, K. Mastenbroek, J. Timmer en J.J. Boerman, allen ambtenaar in dienst van de gemeente.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht, rust op het college de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te onderzoeken of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient het rekening te houden met de aan de raad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft het college er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

2.2. Het plan voorziet in een juridisch-planologische regeling voor een nieuw woongebied ten noorden van de kern van Monster. Het is een van de deelplannen van de Westlandse zoom, een project dat is gericht op het realiseren van een luxe woonmilieu in een groenblauwe setting ten behoeve van de versterking van het internationale vestigingsklimaat van Den Haag. Het gebied wordt globaal begrensd door de Slaperdijk, het Schelpenpad, de Madeweg, het Westerhonk en de Duyvenvoordestraat. Het plan is grotendeels een uit te werken plan en voor een klein deel een eindplan.

2.3. Ter zitting heeft het college zijn verzoek aan de Afdeling om het bestreden besluit ambtshalve te vernietigen voor zover daarbij goedkeuring is onthouden aan het gedeelte van het plangebied dat grenst aan de Madeweg en het Westerhonk, ingetrokken.

2.4. Het beroep van [appellant en anderen] richt zich tegen de goedkeuring van de plandelen met de bestemming "Uit te werken woondoeleinden met bijbehorende voorzieningen, UW". [appellant en anderen] betogen dat onvoldoende onderzoek is verricht naar de effecten van woningbouw op het nabijgelegen Natura 2000-gebied en beschermd natuurmonument Solleveld en Kapittelduinen. In verband hiermee is, naar zij stellen, een vergunning als bedoeld in artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) vereist, nu het plan het mogelijk maakt dat schadelijke handelingen ten aanzien van het beschermde natuurmonument worden verricht. Ook leidt de voorgenomen woningbouw tot negatieve landschappelijke effecten op het gebied Solleveld en tot aantasting van de in dat gebied aanwezige flora en fauna, aldus [appellant en anderen].

2.4.1. Voor zover [appellant en anderen] betogen dat onvoldoende onderzoek is verricht naar de effecten van het plan op het nabijgelegen Natura 2000-gebied Solleveld en Kapittelduinen, overweegt de Afdeling dat [appellant en anderen] deze stelling in het geheel niet hebben onderbouwd. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het ten behoeve van het plan verrichte onderzoek "Effectbeoordeling Solleveld, Gemeente Westland" van Bureau Waardenburg B.V. van 22 oktober 2004, naar de effecten van het plan op de beschermde natuurwaarden van het Natura 2000-gebied Solleveld en Kapittelduinen, onvolledig of anderszins ondeugdelijk is. Volgens dit onderzoek worden er geen significante effecten verwacht voor de binnen Solleveld voorkomende dier- en plantsoorten indien de beperkte toegang tot het gebied wordt gehandhaafd.

2.4.2. Ten aanzien van het betoog dat, gelet op de mogelijkheden die het plan biedt, een vergunning als bedoeld in artikel 16 van de Nbw 1998 is vereist, overweegt de Afdeling dat het vaststellen van een bestemmingsplan geen handeling is als bedoeld in dat artikel. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vergunning op grond van artikel 16 van de Nbw 1998 nodig is en zo ja, of deze vergunning kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in de procedure op grond van de Nbw 1998. Dat doet er niet aan af dat het college geen goedkeuring aan het plan had kunnen verlenen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Nbw 1998 aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Uit het besluit van 16 augustus 1990 tot aanwijzing van het gebied Solleveld als beschermd natuurmonument volgt dat het karakter van het duin- en binnenduinlandschap, gekenmerkt door landgoedbossen met soms monumentale eiken en beuken enerzijds en open duingebieden met de daarin gelegen duingraslanden anderzijds, het natuurmonument in landschappelijk opzicht een aantrekkelijk aanzien verleent. Het is daarom, mede vanwege de uitgestrektheid van het gebied, de mate van reliëf en de relatieve verscheidenheid aan milieu-omstandigheden, van betekenis uit het oogpunt van natuurschoon, aldus het aanwijzingsbesluit. Het college heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat voornoemde landschappelijke waarden niet worden aangetast door het plan, nu het plan geen woningbouw in het gebied mogelijk maakt en aan het gedeelte van het plangebied dat is gelegen binnen het gebied Solleveld de bestemming "Natuurgebied duin" is toegekend. Ook heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorgenomen woningbouw geen schadelijke effecten zal hebben op het duin- en binnenduinlandschap van het gebied Solleveld. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat op de gronden waar woningbouw mogelijk is en die direct grenzen aan het gebied Solleveld voorheen kassen aanwezig waren. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Nwb 1998 aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Het college heeft hierin dan ook geen aanleiding behoeven te zien goedkeuring aan het plan te onthouden.

2.4.3. Voor zover [appellant en anderen] betogen dat de flora en fauna van het gebied Solleveld wordt aangetast, overweegt de Afdeling dat de vragen of voor de uitvoering van een plan een vrijstelling geldt, dan wel een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, in beginsel aan de orde komen in een procedure op grond van de Flora- en faunawet. Dat doet er niet aan af dat het college geen goedkeuring aan het plan had kunnen verlenen, indien en voor zover het college op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Flora- en faunawet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Uit het door Bureau Waardenburg uitgevoerde onderzoek 'Inventarisatie beschermde planten, amfibieën en vissen op zes locaties Westlandse Zoom, gemeente Westland' van 22 oktober 2004 volgt dat er binnen het plangebied Monster-Noord geen beschermde plantensoorten aanwezig zijn. Voorts heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij besluit van 16 december 2004 een ontheffing verleend op basis van de Flora- en faunawet ten behoeve van de in die ontheffing genoemde fauna voor de voorziene woningbouw ter plaatse van het plangebied. Deze ontheffing is bij besluit van 25 september 2009 verlengd tot en met 24 september 2014. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich ten tijde van het nemen van het bestreden besluit niet op voorhand in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Flora- en faunawet niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

2.5. Voorts stellen [appellant en anderen] zich op het standpunt dat de raad niet de methode van uit te werken bestemmingen had mogen gebruiken nu het aantal woningen dat op

voornoemde bestemming mag worden gebouwd bekend is. Daarnaast is het mogelijk maken van woningbouw ter plaatse van de Rijnweg in strijd met het rijksbeleid dat de versterking en bescherming van de duinstrook voorstaat, aldus [appellant en anderen]. Voorts wijzen [appellant en anderen] er op dat het college goedkeuring heeft onthouden aan een groot deel van het plangebied waarop woningbouw mogelijk was om de openheid en het zicht op de duinen te behouden. Zij betogen dat dit uitgangspunt ten onrechte niet is gehanteerd voor het onderhavige gebied. Daarnaast betogen [appellant en anderen] dat het college aan ruim 70% van de gronden met de bestemming "Uit te werken woondoeleinden met bijbehorende voorzieningen, UW" goedkeuring heeft onthouden, wat bij handhaving van het in de planvoorschriften opgenomen aantal van 210 woningen leidt tot een hogere concentratie van woningen op de resterende gronden dan oorspronkelijk de bedoeling was. Verder is, naar zij stellen, ten onrechte niet voorzien in recreatieve doeleinden in het plangebied. [appellant en anderen] betogen daarnaast dat de onthouding van goedkeuring tot gevolg heeft dat de aan het plan ten grondslag liggende onderzoeken niet meer deugdelijk zijn en dat de financiële uitvoerbaarheid van het plan niet meer is gewaarborgd. Ook is de noodzaak voor de bouw van 210 woningen door de economische crisis wegge gevallen, aldus [appellant en anderen].

2.5.1. In beginsel behoort het tot de beleidsvrijheid van de raad om de mate van gedetailleerdheid van een plan te bepalen. Het systeem van de Wet op de Ruimtelijke Ordening brengt mee dat in een bestemmingsplan globale bestemmingen kunnen worden opgenomen die nog moeten worden uitgewerkt. Naar het oordeel van de Afdeling zijn de doelstellingen voor de uit te werken bestemmingen op zodanige wijze aangegeven, dat voldoende inzicht wordt geboden in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van de onderhavige plandelen. In de stelling van [appellant en anderen] dat veel aspecten onduidelijk zijn, ziet de Afdeling geen aanknopingspunt voor het oordeel dat de bestemmingsregeling vanuit een oogpunt van rechtszekerheid niet aanvaardbaar is.

2.5.2. Ten aanzien van het betoog van [appellant en anderen] dat het plan in strijd is met het rijksbeleid dat de versterking en bescherming van de duinstrook voorstaat, stelt het college zich op het standpunt dat de VROM-inspectie Regio Zuid-West geen bezwaar heeft gemaakt tegen het plan. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat voornoemd rijksbeleid zich tegen het plan verzet. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de groenstrook aan de zijde van de duinen met de bestemming "Natuurgebied duinen, Nd" ingevolge artikel 21, onder 1.1, van de planvoorschriften is bestemd voor het behoud, versterking en/of herstel van de duinen.

2.5.3. Ten aanzien van het betoog van [appellant en anderen] dat het college ook aan het onderhavige gebied goedkeuring had moeten onthouden om de openheid en het zicht op de duinen te behouden, overweegt de Afdeling dat de reden waarom het college volgens het bestreden besluit goedkeuring heeft onthouden aan een groot deel van het plangebied waarop woningbouw werd voorzien gelegen is in het feit dat deze plandelen zijn gesitueerd buiten de rode contour en buiten het gebied waaraan in de Zevende partiële herziening streekplan Zuid-Holland West 2003 het symbool 'Wonen in het groen' is toegekend. De onderhavige plandelen liggen binnen de rode contour, waar in het streekplan een uitbreiding van het stedelijk gebied is voorzien.

2.5.4. Ten aanzien van het betoog van [appellant en anderen] dat de woningdichtheid in het gebied grenzend aan de Rijnweg na de onthouding van goedkeuring door het college hoger wordt dan was beoogd, overweegt de Afdeling als volgt. Volgens pagina 77 van de plantoelichting, waar het aantal woningen is aangeduid dat de raad bij de vaststelling van het plan had beoogd, mogen maximaal 100 woningen in het plangebied aansluitend aan de bebouwde kom van Monster worden gebouwd, inclusief circa 30 woningen in het gebied ten zuiden van de Molenweg. Voor het overige deel van het plangebied resten maximaal 210

woningen, aldus de toelichting. Naar aanleiding van de voorgenomen gedeeltelijke onthouding van goedkeuring door het college heeft de raad in het overleg op grond van artikel 10:30 van de Algemene wet bestuursrecht een berekening gemaakt voor het aantal woningen in het gebied ten zuidwesten van de lijn die kan worden getrokken in het verlengde van de Jan van Polanenstraat en de gebiedjes aan de weerszijden van de Molenslag. Hieruit volgt dat, zoals de raad ter zitting heeft toegelicht, de raad voornemens is in het gebied tussen de Molenweg en het verlengde van de Jan van Polanenstraat, in het nader ingebrachte stuk van het college aangeduid als plandeel A2, 100 woningen te bouwen. In het gebied ten zuiden van de Molenweg, in het nader ingebrachte stuk van het college aangeduid als plandeel A1, is de raad voornemens om 30 woningen te bouwen. Ofschoon de omschrijving van de begrenzing van het gebied A2 in de overgelegde berekening niet uitmunt in duidelijkheid, blijkt uit de bijgevoegde kaart genoegzaam dat het gebied ten zuidwesten van de lijn die kan worden getrokken in het verlengde van de Jan van Polanenstraat groter is dan het gebied dat in de plantoelichting is aangeduid als gebied aansluitend aan de bebouwde kom van Monster. Gelet hierop heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de woningdichtheid van het gebied grenzend aan de Rijnweg na de gedeeltelijke onthouding van goedkeuring niet hoger wordt dan was beoogd.

2.5.5. Aan het onderhavige gebied is de bestemming "Uit te werken woondoeleinden met bijbehorende voorzieningen, UW" toegekend. Ingevolge artikel 9, onder 1.1, van de planvoorschriften zijn de gronden met deze bestemming, voor zover van belang, bestemd voor: a. woondoeleinden; b. maatschappelijke doeleinden; c. recreatieve, sportieve en verenigingsdoeleinden; (...). Ingevolge artikel 9, onder 2.1, a.1., van de planvoorschriften mogen binnen het gebied gelegen ten zuiden van de Molenweg/Molenslag niet minder dan 25 woningen en niet meer dan 35 woningen worden gebouwd. Ingevolge artikel 9, onder 2.1, a.2., van de planvoorschriften mogen binnen het overige gebied met de in lid 1.1 bedoelde bestemming 210 woningen worden gebouwd, een en ander exclusief de onder 1 bedoelde woningen.

2.5.6. De Afdeling stelt vast dat de gronden met de bestemming "Uit te werken woondoeleinden met bijbehorende voorzieningen, UW" ingevolge artikel 9, onder 1.1, van de planvoorschriften voor onder meer recreatieve doeleinden zijn bestemd. Gelet hierop mist het betoog van [appellant en anderen] dat het plan niet voorziet in recreatieve doeleinden in zoverre feitelijke grondslag.

2.5.7. Blijkens artikel 9, onder 2.3, onder h, van de planvoorschriften biedt het plan de ruimte om parkeervoorzieningen op de gronden met de bestemming "Uit te werken woondoeleinden met bijbehorende voorzieningen, UW" te realiseren. Gelet hierop hebben [appellant en anderen] niet aannemelijk gemaakt dat de bouw van de woningen ter plaatse parkeeroverlast tot gevolg zal hebben.

2.5.8. Ingevolge artikel 9, onder 2.4, onder c, van de planvoorschriften dient ter bepaling van de goothoogte en hoogte van de bebouwing voor wat betreft de wijze van meten voor het gebied gelegen ten zuidwesten van de lijn die kan worden getrokken in het verlengde van de J. van Polanenstraat te worden uitgegaan van de hoogte van de Rijnweg c.q. de Aalscholver (peil). Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de hoogte van de Rijnweg en de Aalscholver, die mede voorzien in de ontsluiting van het nieuwe woongebied, een logische referentie is voor het peil van de nieuwe bebouwing, teneinde deze bebouwing aan te laten aansluiten bij de bestaande bebouwing.

2.5.9. [appellant en anderen] hebben niet nader onderbouwd waarom de aan het plan ten

grondslag liggende onderzoeken niet meer deugdelijk zijn. Uit de conclusies van de onderzoeken naar het wegverkeerslawaaï, de luchtkwaliteit, de bodemkwaliteit en de veiligheid, zoals vermeld in de plantoelichting, volgt niet dat deze aspecten aan het plan in de weg staan. Niet aannemelijk is gemaakt dat de gedeeltelijke onthouding van goedkeuring aan het plan, waardoor minder woningbouw mogelijk is, tot het oordeel moet leiden dat deze onderzoeken niet meer aan het plan ten grondslag kunnen liggen.

2.5.10. Volgens paragraaf 7.8 van de plantoelichting is onderzoek verricht naar de marktverwachtingen in het luxe segment. De conclusie van deze onderzoeken is dat een onverminderde vraag blijft bestaan naar woningen in dit segment. In de enkele stelling van [appellant en anderen] dat de noodzaak van de woningbouw is weggefallen door de economische crisis, ziet de Afdeling geen aanknopingspunt voor het oordeel dat het college zich, mede gelet op de periode waarover het plan zich uitstrekt, niet in redelijkheid op het marktonderzoek heeft mogen baseren.

2.5.11. Blijkens het bestreden besluit heeft het gemeentebestuur in het kader van het overleg over de voorgenomen onthouding van goedkeuring aan een groot deel van het plan een bijgestelde exploitatieberekening overgelegd. Het college acht de financiële uitvoerbaarheid, met name gelet op deze exploitatieberekening voldoende aannemelijk gemaakt. De Afdeling stelt voorop dat de overgelegde bijgestelde exploitatieberekening zeer summier is. Uit deze exploitatieberekening volgt dat het te exploiteren gebied het gebied omvat van de Aalscholverstraat tot het verlengde van de Jan van Polanenstraat, door het college aangeduid als gebied A1 en A2, en het gebied grenzend aan de Madeweg en het Westerhonk, door het college aangeduid als gebied B. In de exploitatieberekening is echter geen rekening gehouden met de omstandigheid dat het college goedkeuring heeft onthouden aan een aanzienlijk gedeelte van gebied B. Overigens overweegt de Afdeling dat in de exploitatieberekening een aantal te bouwen woningen wordt gehanteerd dat niet overeenkomt met het aantal woningen dat op grond van de planvoorschriften na de onthouding van goedkeuring is toegestaan. Nu de bijgestelde exploitatieberekening uitgaat van onjuiste uitgangspunten had het college zijn standpunt, dat de financiële uitvoerbaarheid voldoende aannemelijk is gemaakt, niet zonder meer op deze exploitatieberekening mogen baseren. Het beroep van [appellant en anderen] treft in zoverre doel.

2.6. De conclusie is dat hetgeen [appellant en anderen] hebben aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat het bestreden besluit wat de financiële haalbaarheid betreft niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, van 24 februari 2009, kenmerk PZH-2009-125100A;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij [appellant en anderen] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 661,59 (zegge: zeshonderdeenenzestig euro en negenenvijftig cent), waarvan € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig

verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan [appellant] bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan[appellant en anderen] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 150,00 (zegge: honderdvijftig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan [appellant] bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. W. van den Brink, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.P.F. Boermans, ambtenaar van Staat.

w.g. Van den Brink w.g. Boermans
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 december 2009

429-618.