

## Beleid

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
Postbus 20019  
2500EA DEN HAAG

Gemeente Bloemendaal  
Postbus 201  
2050 AE Overveen  
T 14 023  
www.bloemendaal.nl

Datum : 04 april 2017  
Uw kenmerk :  
Ons kenmerk : 2017007444  
Behandeld door : V. Lückers  
Doorkiesnummer : 023-5225579  
Onderwerp : hoger beroep  
Verzonden :  
Bijlage(n) : 3

Geacht college,

Hierbij stelt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bloemendaal (hierna: het college) hoger beroep in tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 20 februari 2017, verzonden 27 februari 2017, waarbij de rechtbank de beslissing op bezwaar van 22 december 2015 heeft vernietigd. Waar naar gedingstukken wordt verwezen, wordt de nummering gehanteerd van de inventarislijst die door het college is verzonden naar de rechtbank.

### *Inleiding*

Sinds 2007 bestaat de wens dakopbouwen te plaatsen op de split-levelwoningen in de Hendrik van der Graaflaan, aanwezig op Bloemendaals grondgebied. Dit Bloemendaalse deel van de laan maakt onderdeel uit van het plan Blekersweg, dat ook op Velsens grondgebied is gerealiseerd. Het stedenbouwkundig plan is van genoemde gemeenten samen.<sup>1</sup> Aanvragen daartoe werden geweigerd vanwege de ruimtelijke kwaliteit ter plekke. Bij de vaststelling van het ontwerp-bestemmingsplan Bloemendaal 2012 heeft de raad een motie aangenomen, waarin zij het college opdraagt te onderzoeken dakopbouwen op de woningen Hendrik van der Graaflaan 1 tot en met 23 en 14 tot en met 20 mogelijk te maken via een buitenplanse kleine afwijking, rekening houdend met de overwegingen genoemd in de motie. Het college heeft een stedenbouwkundige advies aangevraagd bij de heer Reijke, stedenbouwkundige bij Welstandszorg Noord-Holland. Zijn advies luidde, dat rekening houdend met de door hem gestelde kaders, de dakopbouw tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit kon leiden (gedingstuk 10).

---

<sup>1</sup> In de Welstandsnota Velsen (<https://www.velsen.nl/bestuur-en-organisatie/organisatie/beleid/wonen-leefomgeving/welstandsnota>) is over de karakteristiek van het wijkje geformuleerd: "Bij de ontwikkeling van deze woongebieden wordt veel aandacht besteed aan de architectonische en stedenbouwkundige uitstraling. Per blok, straat of buurt komen vaak meerdere typen woningen voor, maar de woningen en woonblokken onderling vertonen een grote mate van herkenbaarheid en vormen een samenhangend ensemble. In de stedenbouwkundige opzet van de wijken krijgen verschillende architectuurthema's een plek toegewezen, zodat ook het beeld van de wijken als geheel wordt ondersteund."



2017007444

Vervolgens heeft het college besloten om mee te werken aan een afwijking van het bestemmingsplan voor het realiseren van een dakopbouw, onder de voorwaarden opgenomen in het stedenbouwkundige afwegingkader, dat is opgesteld om te beoordelen of er sprake is van een ruimtelijke kwaliteitsverbetering. Voor de woning van de Hendrik van der Graaflaan 5 is vervolgens een omgevingsvergunning voor een dakopbouw aangevraagd en verleend (gedingstuk 31).

Tegen dit besluit zijn door omwonenden bezwaarschriften ingediend (gedingstukken 36 t/m 47). De bezwaarschriftencommissie constateerde dat het besluit onvoldoende draagkrachtig en zorgvuldig was gemotiveerd (gedingstuk 58). Hangende deze procedure had de raad, vanuit haar controlerende functie, het college gevraagd de concept-beslissing op bezwaar te bespreken in de raad. Het college had inmiddels geprobeerd om - naar aanleiding van het advies van de bezwaarschriftencommissie - het punt van de ruimtelijke kwaliteitsverbetering beter te motiveren, maar dat bleek niet eenvoudig. De raad heeft de twijfels van het college over de mogelijkheden ter verbetering van de motivering bevestigd. Het college heeft vervolgens haar vaste stedenbouwkundige geconsulteerd en gevraagd of zij nog eens zorgvuldig alle adviezen wilden analyseren en een nieuw advies uit te brengen over de ruimtelijke kwaliteit, waarbij álle tot dan gegeven adviezen werden betrokken. Haar conclusie was, dat de dakopbouw(en) geen verbetering van de ruimtelijke kwaliteit zouden opleveren. De verleende vergunning is herroepen en de heer Kroon is daartegen in beroep gegaan bij de rechtbank. De rechtbank heeft het beroep gegrond verklaard en tegen deze uitspraak richt zich het hoger beroep.

*Uitspraak rechtbank Noord-Holland van 20 februari 2017:*

De rechtbank constateert een motiveringsgebrek ten aanzien van de toegepaste Nota ruimtelijke beoordeling 2010 (hierna: de Nota). De rechtbank trekt de conclusie, dat de Nota is vastgesteld door de gemeenteraad en dat uit het bestreden besluit niet blijkt dat de Nota als een vaste gedragsregel van het college is te beschouwen. De rechtbank heeft het college geen gelegenheid gegeven dit gebrek te herstellen, omdat de rechtbank ook een motiveringsgebrek heeft geconstateerd in de dragende motivering om de verleende vergunning te herroepen. Daarnaast constateert de rechtbank, dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd, dat met de beoogde dakopbouw de ruimtelijke kwaliteit afneemt.

Het college voert daar het volgende tegen aan:

*Nota ruimtelijke beoordeling*

De rechtbank citeert uit de Nota, dat deze op 16 november 2010 door het college en op 17 januari 2011 door de raad is vastgesteld. Daaruit blijkt, dat de Nota zowel het college als de raad bindt. Het besluit van 16 november 2010 is de vaststelling van het raadsvoorstel, waarin het college aan de raad voorstelt de Nota vast te stellen. Via een amendement heeft de raad in haar eigen mandaatbevoegdheid (opgenomen als bijlage van de Nota) wijzigingen aangebracht. In het raadsvoorstel deelt het college de raad mede, dat de Nota een kader biedt om aanvragen te beoordelen, die niet passen binnen het bestemmingsplan. De meeste procedures behoren tot de bevoegdheid van het college. Daarmee is duidelijk dat deze nota vooral een kader is voor het college. Wij halen de betreffende passage uit het raadsvoorstel letterlijk aan:

*"Burgemeester en wethouders stellen de gemeenteraad voor om de Nota Ruimtelijke Beoordeling 2010 en de Categorieën waarvoor geen Verklaring van Geen Bedenkingen is vereist, vast te stellen. De Nota Ruimtelijke Beoordeling 2010 is de opvolger van de nota Projectbesluiten en*

*Ontheffingen in de nieuwe Wro en biedt een kader waarbinnen ruimtelijke procedure-aanvragen worden getoetst. **De Categorieën waarvoor geen Verklaring van Geen Bedenkingen is vereist, bieden het college van burgemeester en wethouders een kader waarbinnen het projectbesluiten kan nemen zonder een aparte Verklaring van Geen Bedenkingen van de gemeenteraad.***"

Daarnaast biedt de Nota het kader om bestemmingsplannen vast te stellen en het kader op grond waarvan de raad verklaringen van geen bezwaar af kan geven (artikel 2.12, eerste lid, onder a, ten derde Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), j<sup>o</sup> artikel 6.5, eerste lid, Besluit omgevingsrecht (Bro)).

Het was voor het college dan ook evident, dat de raad ook akkoord diende te zijn met dit kader. Het college bestrijdt op grond van het vorenstaande, dat de Nota beleid omvat, dat alleen de raad bindt. De Nota, alsmede het college- en raadsbesluit, waarbij deze is vastgesteld, treft u als bijlagen aan.

Ten overvloede voert het college aan dat in het bestreden besluit – voor zover u de Nota aanmerkt als raadsbeleid – is gemotiveerd dat het college dit beleid heeft omarmd. Dit blijkt uit het advies van de bezwaarschriftencommissie (gedingstuk 58) waarin op blz. 18 is overwogen: *"De Gemeente hanteert beleid op basis waarvan wordt bepaald of van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Dit beleid is neergelegd in de Nota. De Nota bepaalt, voor zover van belang, dat sprake moet zijn van een gewenste ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld in de Structuurvisie (beleidsregel 1) en dat de ruimtelijke kwaliteit aantoonbaar moet worden verbeterd (beleidsregel 2). Indien aan deze voorwaarden is voldaan, verleent het college medewerking aan de verlening van de afwijking van het bestemmingsplan.*

Ten slot wijzen we er op dat uw rechtcollege in het verleden ook geen beletsel heeft gezien in het toepassen van deze nota door het college zelf. In bij uw afdeling behandelde Bloemendaalse zaken over geschillen betreffende de collegebevoegdheid tot afwijking van het bestemmingsplan, geldt altijd de Nota Ruimtelijke Beoordeling als beleidsregel. Zie bijvoorbeeld uw uitspraak van 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3348.

Dit advies maakt deel uit van de beslissing op bezwaar. Naar de mening van het college is de uitspraak op dit punt onjuist.

*Motivering bestreden besluit*

### **1. Standpuntwijziging**

*De rechtbank constateert, dat het college onvoldoende draagkrachtig heeft gemotiveerd, waarom zij in heroverweging tijdens bezwaar van standpunt is gewijzigd en het bestreden besluit heeft herroepen.*

De rechtbank erkent, dat het college de bevoegdheid heeft om op een eerder ingenomen standpunt terug te komen en baseert dit op jurisprudentie, waarin een bestuursorgaan na aanvankelijk bereidheid te hebben getoond tot medewerking aan een bouwplan, daarop terugkomt, met andere woorden voor vergunningverlening. In dit geval is er sprake van een bezwaarprocedure. De bezwaarprocedure is juist bedoeld een besluit te toetsen op rechtmatigheid en doelmatigheid. Het college is op basis van de ingediende bezwaren en adviezen tot de conclusie gekomen, dat de verleende vergunning tot realisering van een dakopbouw onrechtmatig

was vanwege de strijd met artikel 2 van de Nota. De bezwaarschriftencommissie constateerde motiveringsgebreken ten aanzien van de toepassing van de beleidsregels. Het college onderschreef uiteindelijk de constatering van de bezwaarschriftencommissie, dat het stedenbouwkundige advies niet eenduidig was gemotiveerd en heeft innerlijk tegenstrijdigheden in dit advies geconstateerd. Dit heeft geleid tot een aanvullend stedenbouwkundig advies (gedingstuk 59).

Na de hoorzitting bij de bezwaarschriftencommissie hebben de leden van de commissie Grondgebied het college gevraagd de concept-beslissing op bezwaar voor te leggen aan de commissie. In de raadsbrief (gedingstuk 62), waarin het conceptbesluit (gedingstuk 61) werd aangeboden, is meegedeeld dat het college *getracht* heeft de motiveringsgebreken te herstellen, die de bezwaarschriftencommissie had geconstateerd. Het conceptbesluit was een ambtelijk stuk en nadrukkelijk een concept, waarop onder voorbehoud was besloten. Na het onderhoud met de commissie Grondgebied besloot het college tot een zorgvuldigheidstoets, omdat het aanvullende advies het college niet overtuigde in haar gevoel, dat met de dakopbouw de ruimtelijke kwaliteit ter plekke zou verbeteren.

Het college heeft haar vaste adviseur gevraagd *alle* adviezen, die door de jaren heen zijn gegeven, te analyseren en op basis daarvan haar eigen conclusie te trekken. Op basis van haar advies kwam het college tot de conclusie, dat de dakopbouw de toets van artikel 2 niet kon doorstaan en heeft het de bezwaren op dit punt gegrond verklaard en de verleende vergunning herroepen. De rechtbank spreekt daarbij van een draai van 180 graden. Het college stelt dat, als er sprake is van een draai, zij van standpunt is gewijzigd op een eerder moment in deze geschiedenis. Het verlenen van een vergunning, ondanks veelvuldig negatieve adviezen, is evenzeer aan te merken als een standpuntwijziging als het besluit tot herroeping van de vergunning in bezwaar. Na jaren het inzicht te hebben, dat een dakopbouw de ruimtelijke kwaliteit niet verbetert, is door het advies van Reijke het college van inzicht veranderd en heeft zij een vergunning verleend. Met de geconstateerde gebreken in bezwaar is het college tot voortschrijdend inzicht gekomen. Om tot een zorgvuldig besluit te kunnen komen, heeft zij opnieuw advies ingewonnen. Dit heeft geleid tot het opnieuw innemen van een reeds lang ingenomen standpunt: dakopbouwen in de Hendrik van der Graaflaan leiden niet tot verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Naar de mening van het college is dit voldoende gemotiveerd.

## **2. Ruimtelijk kwaliteit**

*De rechtbank is van oordeel dat onvoldoende is gemotiveerd, waarom met de beoogde dakopbouw de ruimtelijke kwaliteit afneemt.*

De rechtbank miskent met dit oordeel dat beleidsregel 2 luidt, dat met het verlenen van medewerking aan ruimtelijke procedures in alle gevallen de ruimtelijke kwaliteit ter plaatse aantoonbaar dient te worden verbeterd. Het college heeft in het bestreden besluit, door het inwinnen van het nadere stedenbouwkundige advies, dat uitdrukkelijk deel uitmaakt van de motivering van het besluit en waarin alle stedenbouwkundige adviezen in deze zaak zijn betrokken, juist zeer uitvoerig en draagkrachtig gemotiveerd dat met de beoogde dakopbouw de ruimtelijke kwaliteit niet aantoonbaar toeneemt en niet: "afneemt", zoals de rechtbank stelt.

Ter toelichting deelt het college het volgende mee.

De voorgeschiedenis van deze dakopbouw laat zien dat de beoogde dakopbouwen sinds 2007 een heikel punt in de gemeente zijn. Tot aan de vaststelling van het ontwerpbestemmingsplan Bloemendaal 2012 heeft het college zich op het standpunt gesteld, dat dakopbouwen op de splitlevelwoningen in de Hendrik van der Graaflaan niet leiden tot verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Bij de vaststelling van het ontwerpbestemmingsplan heeft de raad een motie aangenomen (bijlage 5) en het college opgedragen om de betreffende dakopbouwen mogelijk te maken via een buitenplanse kleine afwijking, rekening houdend met de overwegingen zoals verwoord in de motie. Het college heeft deze motie uitgevoerd door advies te vragen aan stedenbouwkundige Reijke.

Direct nadat het college had besloten om in principe mee te werken aan het realiseren van de dakopbouwen, ontstond er commotie in de gemeenten Bloemendaal en Velsen (en in Santpoort-Zuid, in de wijk waarin de Hendrik van der Graaflaan was gelegen). Omwonenden hebben massaal bezwaar gemaakt tegen de uiteindelijk verleende vergunning. Bij hun bezwaren was een deskundig tegenadvies gevoegd, waarbij werd bestreden dat de ruimtelijke kwaliteit toenam door de beoogde dakopbouw en de vergunning ten onrechte was verleend vanwege strijd met artikel 2 van de Nota. Waar de raad door zijn motie aangaf dat dakopbouwen (mits bij alle woningen in het rijtje) bij voorbaat geen belemmering zouden zijn voor de ruimtelijke kwaliteit, luidden de stedenbouwkundige adviezen tot dat moment anders. Reden waarom het college een onafhankelijke deskundige opdracht heeft gegeven tot advisering. Zijn advies is door de bezwaarschriftencommissie als niet éénduidig gemotiveerd en innerlijk tegenstrijdig gekwalificeerd.

Het college onderschreef dat en heeft aanvullend advies gevraagd, dat ook niet overtuigde. Het college zag met de dakopbouw de maat- en schaalvoering van het wijkje in negatieve zin veranderen. Verzachting van verstening is naar de mening van het college betrekkelijk op het moment dat er meer bouwmassa wordt toegevoegd aan een over het algemeen stenige omgeving. Het gevoel van de commissie Grondgebied bevestigde deze twijfel. Om tot een zorgvuldig besluit te komen, heeft het college besloten dit gevoel te checken bij de vaste adviseur van de gemeente op stedenbouwkundig gebied. De opdracht was om bij haar advies *alle* tot dan gegeven adviezen te betrekken.

De vaste stedenbouwkundige heeft een gedegen analyse neergezet (gedingstuk 63). Zij heeft de verschillen en overeenkomsten in de verschillende adviezen benoemd en vervolgens haar conclusie getrokken.

Zo zijn in het advies van 14 december 2015 op blz. 2 de stedenbouwkundige adviezen kort weergegeven. De rode draad in de negatieve adviezen is, dat de dakopbouw niet past in de wijk en dat de ruimtelijke kwaliteit ter plekke niet verbetert. Verder constateert zij dat er drie gedeelde conclusies zijn. Opvallend hierin is, dat de deskundigen het erover eens zijn, dat het wijkje in de bredere context afwijkend is qua compactheid en volle hoogte en dat een extra bouwlaag voor wat betreft de hoogte deze afwijking zal vergroten. Verder is een gedeelde conclusie, dat een collectieve bouw de voorkeur heeft boven losse aanvragen. De heer Reijke ziet ruimtelijke kwaliteitsverbetering, omdat met de dakopbouw de woningen een "beëindiging" krijgen. Hij ziet met de "beëindiging" ook een verzachting van het volume optreden en naar zijn mening neemt hierdoor de ruimtelijke kwaliteit toe. De vaste adviseur van het college heeft de hierboven genoemde verschillen van inzicht beschouwd in relatie tot het karakteristiek en de kwaliteit van de ruimere omgeving, waarbij de aangedragen argumenten uit de eerdere adviezen

zijn betrokken. Zij komt tot de conclusie, dat de woningen, die door hun afwijkende karakter al niet goed passen in het totaalbeeld van de wijk, met een dakopbouw nog minder voegen. Ook de eenheid van het ensemble, waar de woningen deel van uitmaken, wordt verstoord, hetgeen niet leidt tot een toename van ruimtelijke kwaliteit. Dit advies is consistent en zorgvuldig tot stand gekomen.

Het college zag zich bevestigd in haar twijfel, dat de dakopbouwen een grote inbreuk zouden hebben op de maat- en schaalvoering van de gebouwen en daarmee op de wijk, waarbij de ruimtelijke kwaliteit niet aantoonbaar verbeterde, zoals vereist op grond van ons beleid. Deze dakopbouw zou immers als trendsetter gaan fungeren.

Tot slot wordt opgemerkt, dat stedenbouw een subjectieve discipline is. De hoeveelheid adviezen liegen er niet om en het (nieuwe) college is gaan twifelen aan het advies van de heer Reijke, nu hij als enige deskundige ruimtelijke kwaliteitsverbetering ziet met een dakopbouw, waar de overige stedenbouwkundigen dit niet zagen.

Daarbij speelt een rol dat alle stedenbouwkundige studies in dit dossier vanaf 2005 consequent dezelfde conclusie hebben gehad, kort samengevat: vanwege maat en schaalvoering van de wijk en de omliggende woningen, past een vierde bouwlaag niet in de omgeving; de wijk is al stenig en die stenigheid zou door een vierde bouwlaag toenemen, ook al vanwege de vele zichtbare zijgevels; een enkele opbouw geeft een rommelig straatbeeld en zou de sterk als ensemble ontworpen wijk verstoren.

Het college hecht er aan op te merken dat het helemaal geen keuze heeft moeten maken over welke deskundige het wilde volgen en is van mening dat het in dat opzicht niet deed aan "forumshoppen". Zij heeft gemeend alle adviezen voor een finaal oordeel aan haar stedenbouwkundig adviseur voor te leggen voor een toets.

### **3. Rechtsoverweging 23**

*In deze rechtsoverweging is de rechtbank van oordeel, dat er onvoldoende onderzoek is gedaan naar de rode draad in het totaalbeeld.*

Rechtsoverweging 23 van de uitspraak begrijpt het college niet. Het college heeft de kanttekeningen bij het advies gemaakt om aan te tonen, dat zij, na raadpleging van haar vaste stedenbouwkundige, de conclusie uit dit advies overneemt, dat er verschil van inzicht is over een aantal punten. Zij geeft daarmee aan waarom zij op deze punten het advies van haar stedenbouwkundige volgt.

Naast de kanttekeningen bevat het besluit met het advies van 14 december 2015 een goede onderbouwing, waarom de verleende vergunning wordt herroepen. Het advies van 14 december 2015 is consistent en zorgvuldig tot stand gekomen en de rechtbank had moeten beoordelen of dit advies het besluit kan dragen in plaats van de kanttekeningen van het college in twijfel te trekken. Door dit laatste te doen, treedt de rechtbank in de beoordelingsvrijheid van het college, welk advies het meest beantwoordt aan het beleid dat ten grondslag ligt aan haar besluit.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank op onjuiste gronden motiveringsgebreken geconstateerd.

*Conclusie*

Het college concludeert, dat de uitspraak van de rechtbank geen stand houdt en verzoekt uw college deze uitspraak te vernietigen, het hoger beroep gegrond te verklaren en het inleidend beroep alsnog ongegrond te verklaren.

Hoogachtend,  
college van burgemeester en wethouders,  
voor dezen,

Burgemeester,

secretaris,

Bijlagen:

Collegebesluit Nota ruimtelijke beoordeling

Raadsbesluit Nota ruimtelijke beoordeling

Nota ruimtelijke beoordeling