

NOTITIE

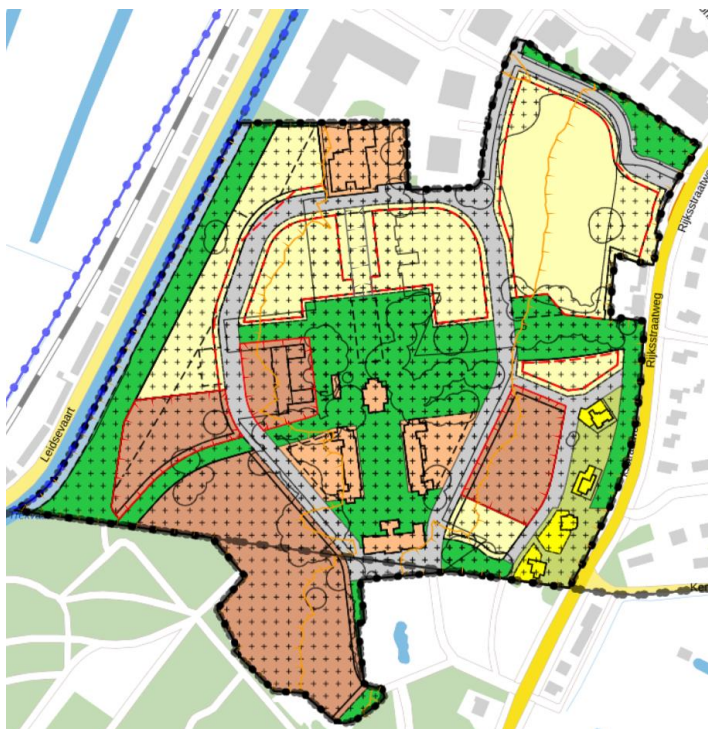
datum: : 2 mei 2022

ons dossier: : 20322002

inzake: : Gemeente Bloemendaal/advies bp. Park Vogelenzang

I. Inleiding

1. Op 12 december 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Park Vogelenzang" vastgesteld. Het bestemmingsplan maakt de ontwikkeling van woningbouw, waaronder 1/3 deel sociale woningbouw, mogelijk in het plangebied. Het bestemmingsplan is, na een beroepsprocedure bij de Raad van State, op 26 mei 2021 onherroepelijk geworden. Op onderstaande uitsnede is het plangebied weergegeven.



2. Tussen de toenmalige eigenaar GGZ InGeest en de gemeente is op 13 mei 2019 ten behoeve van de planontwikkeling een anterieure overeenkomst gesloten. Na onherroepelijk worden van het bestemmingsplan zijn de gronden verkocht aan een ontwikkelaar, aan wie ook de anterieure overeenkomst is overgedragen.
3. De ontwikkelaar is thans bezig de ontwikkeling van het plangebied verder uit te werken. In dat kader is een zogenoemd Masterplan opgesteld, waarin impressies zijn opgenomen van de voorgenomen ontwikkeling. Daaruit lijkt wat de sociale huurwoningen betreft te volgen dat deze woningen een relatief kleine oppervlakte zullen hebben (zo klein als 28 m²). Voorts is gebleken dat de ontwikkelaar voornemens is zorgwoningen te realiseren.
4. Naar aanleiding van deze voorgenomen plannen van de ontwikkelaar is binnen de raad onrust ontstaan over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van deze plannen. Specifieke twijfels heeft de raad bij de beperkte omvang van de sociale huurwoningen. Verder vraagt de raad zich af of het maximum aantal van 250 woningen in het plangebied mag worden overschreden door de zorgwoningen.
5. In de raad is een aantal moties aangenomen, die kunnen worden uitgesplitst in de volgende onderdelen:
 - De projectontwikkelaar(s) op te dragen zich te houden aan het Bestemmingsplan Park Vogelenzang (1)
 - en het daarbij behorende Stedenbouwkundig Plan, het Beeldkwaliteitsplan (2)
 - en de gemeentelijke verordeningen, (3)
 - en niet toe te staan dat bij/naast/in het energiegebouw c.q. de Watertoren en bij/naast/in Villa Zonneheuvel 53 resp. 31 sociale huurappartementen worden gebouwd (4)
 - en ervoor te zorgen dat in totaal niet meer dan 250 woningen worden gerealiseerd op Park Vogelenzang (5)
 - waarbij dit aantal dient te worden opgevat als zijnde inclusief de zorgwoningen die de ontwikkelaar van plan is te realiseren in de monumentale as aangezien

zorgwoningen ook woningen zijn en als zodanig meetellen bij het totaal aantal te bouwen woningen op Park Vogelenzang. (6)

6. De vraag is gerezen of deze moties uitvoerbaar zijn. Ambtelijk zijn aan ons vanuit het college daarom de volgende vragen voorgelegd:

1. Zijn zorgwoningen (intramurale zorg) aan te merken als woningen die meetellen in het aantal wooneenheden van 250 (artikel 16.1.1. van het bestemmingsplan)?
2. Zijn de aangenomen moties uitvoerbaar of gedeeltelijke uitvoerbaar? Zo ja, op welke wijze.
3. Wat is de juridische verhouding tussen de verbeelding, planregels, toelichting, beeldkwaliteitsplan en stedenbouwkundig plan? Waar zijn de gemeente en de ontwikkelaar juridisch aan gehouden (dit mede gelet op de zinssnede uit de motie 'vast te houden aan het bestemmingplan inclusief de toelichting en Beeldkwaliteitsplan')?
4. Heeft het college de mogelijkheid om op basis van de ingediende moties het bestemmingsplan uit te leggen en daarmee aanvragen omgevingsvergunning te weigeren of te verlenen.
5. Heeft het college de mogelijkheid aanvragen omgevingsvergunning te weigeren voor de realisatie van woningbouw op de locatie bij het talud, het energiegebouw en zonneheuvel op basis van de aangenomen moties?
6. Welke mogelijkheden zijn er voor het college om op dit punt in het proces een minimale oppervlakte voor woningen af te dwingen (bijvoorbeeld bouwbesluit, bor, bbsh, huisvestingsverordening, bestemmingsplan, anterieure overeenkomst etc.)?

II. Opbouw van deze notitie

7. Deze notitie bevat hierna eerst een samenvatting met de belangrijkste conclusies. Vervolgens gaat de notitie achtereenvolgend uitgebreider in op de volgende onderwerpen:

- De juridische binding van een bestemmingsplan;

- Het limitatief-imperatief stelsel;
- Toetsing van het beoogde bouwplan aan het bestemmingsplan;
- Toetsing van het beoogde bouwplan aan het Bouwbesluit 2021;
- Toetsing van het beoogde bouwplan aan de Bouwverordening;
- Toetsing van het beoogde bouwplan aan de redelijke eisen van welstand;
- Conclusie toetsing bouwplan.

III. Samenvatting

- Bij toetsing aan een bestemmingsplan zijn alleen de verbeelding en de planregels juridisch bindend. Aan de plantoelichting komt in de regel geen betekenis toe. Pas bij onduidelijkheid van de planregels kan de bestuursrechter bij de uitleg van de planregel de plantoelichting betrekken.
- Volgens het limitatief-imperatief stelsel van de Wabo wordt een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen uitsluitend getoetst aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit 2012, de Bouwverordening en de redelijke eisen van welstand. Indien geen strijd bestaat met deze toetsingsgronden, dan moet de omgevingsvergunning worden verleend.
- Een aanvraag voor bouwen kan naast voornoemde toetsingsgronden dus niet tevens worden getoetst aan een stedenbouwkundig plan, een stedenbouwkundig programma van eisen, de Huisvestingsverordening, de Verordening sociale woningbouw, de APV, of het Besluit beheer sociale huursector (BBSH). Strijd met deze regelgeving kan dus geen grond voor weigering van de vergunning opleveren.
- De beoogde 84 sociale huurwoningen binnen de bouwvlekken VII en IIa passen in het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan schrijft geen minimale oppervlakte voor deze woningen. Sociale huurwoningen zo klein als 28 m² passen dus in het bestemmingsplan.

- De beoogde zorgwoningen in de bestaande gebouwen Vogelenzang, Lokhorst, Beukenhorst passen niet in het bestemmingsplan. Een aanvraag daartoe dient te worden geweigerd.
- Zorgwoningen zijn alleen toegestaan binnen de bestemming “Maatschappelijk”. De zorgwoningen tellen niet mee voor het maximale aantal woningen van 250. Dat aantal geldt alleen voor de bestemmingen “Woongebied” en “Gemengd” tezamen, en niet voor de bestemming “Maatschappelijk”.
- De beperkte omvang van de sociale huurwoningen is niet in strijd met het Bouwbesluit 2012 en de Bouwverordening. De aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen van deze woningen kan niet worden geweigerd op deze gronden.
- Het Beeldkwaliteitsplan dient als vervangend welstandskader voor toetsing aan de redelijke eisen van welstand. Een welstandsadvies mag de bouwmogelijkheden uit een bestemmingsplan niet doorkruisen. Aangezien het bestemmingsplan sociale huurwoningen zo klein als 28 m² toelaat, mag een aanvraag voor een daartoe strekkend bouwplan niet mogen worden geweigerd omdat de omvang van de woningen op bezwaren uit het oogpunt van welstand zou stuiten.
- Er bestaat geen publiekrechtelijke grondslag om een bouwaanvraag voor sociale huurwoningen met een beperkte omvang te weigeren.
- De moties zijn niet uitvoerbaar.

IV. De juridische binding van een bestemmingsplan

8. Een bestemmingsplan bestaat uit een verbeelding, planregels en een toelichting (al dan niet met bijlagen). Alleen de planregels, in combinatie met de verbeelding, zijn juridisch bindend. De plantoelichting en de bijlagen daarbij vormen slechts de onderbouwing van hetgeen juridisch mogelijk wordt gemaakt. Het is dan ook vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak dat de plantoelichting niet juridisch bindend is. Als er licht schijnt tussen enerzijds de planregels en de verbeelding en anderzijds de toelichting zal de bestuursrechter altijd doorslaggevende betekenis toekennen aan de planregels.

Staat er bijvoorbeeld in de planregels dat er binnen de bestemming “Wonen” 150 woningen zijn toegestaan, terwijl in de plantoelichting staat dat er 105 woningen mogen komen, dan gaan de planregels voor. Er mogen dan dus 150 woningen worden gebouwd.

9. De toelichting is slechts dan relevant wanneer bepaalde planregels onduidelijk zijn en deze dienen te worden *geïnterpreteerd*. Die interpretatie wordt in eerste instantie verricht door het bestuursorgaan dat de planregels dient toe te passen (bijvoorbeeld in het kader van vergunningverlening of handhaving), maar uiteindelijk heeft de bestuursrechter het laatste woord over de uitleg van planregels. Eén interpretatiemethode is de wethistorische interpretatiemethode: men kijkt naar de bedoeling die de planwetgever – in dit geval de raad – kan hebben gehad met een bepaalde planregel. De bestuursrechter heeft echter ook andere interpretatiemethoden tot zijn beschikking. Zo wordt vaak ook de taalkundige interpretatiemethode toegepast, waarbij de bestuursrechter bepaalde onduidelijke begrippen in planregels uitlegt aan de hand van het ‘normaal maatschappelijk taalgebruik’ of de definitie in het Van Dale Groot Woordenboek. Ook worden planregels wel uitgelegd door te kijken naar de systematiek van de planregeling. Bij interpretatie van de planregels kán de bestuursrechter dus de bedoeling van de planwetgever betrekken, maar dit hoeft hij niet zonder meer te doen.
10. Belangrijk is om te benadrukken dat interpretatie van de planregels dus slechts aan de orde is bij *onduidelijke* planregels, waarvan in dit plan geen sprake is (zie hierna). Indien de planregels op zichzelf bezien niet tot onduidelijkheid leiden, komt men zoals gezegd niet aan interpretatie toe, en dus ook niet aan de bedoeling van de planwetgever (die al dan niet uit de plantoelichting zou kunnen blijken). In bovenvermeld voorbeeld is de planregel dat 150 woningen toegestaan zijn, op zichzelf bezien volstrekt duidelijk. Onduidelijkheid die ontstaat door de discrepantie met de plantoelichting, maakt de planregel zelf op zich niet onduidelijk.

V. Het limitatief-imperatief stelsel

11. Een bestemmingsplan bevat bouw- en gebruiksregels en vormt de belangrijkste toetsingsgrond voor een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen. Als een

aanvraag wordt gedaan voor woningbouw op een bepaalde locatie, dan wordt getoetst aan de gebruiksregels van de ter plaatse geldende bestemming ('is 'wonen' ter plaatse toegestaan?) en aan de bouwregels (liggen de woningen in het bouwvlak, voldoen ze aan de maximale oppervlakte- en hoogtematen? etc.).

12. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor bouwen wordt daarnaast nog op een aantal andere punten getoetst. Het volledige toetsingskader is te vinden in artikel 2.10 van de Wabo. De aanvraag voor bouwen wordt getoetst aan:
 - a. Het Bouwbesluit 2012;
 - b. De Bouwverordening;
 - c. Het bestemmingsplan;
 - d. De redelijke eisen van welstand;
 - e. (Regels over tunnelveiligheid, indien het bouwplan betrekking heeft op een tunnel).

13. Artikel 2.10 bevat uitsluitend weigeringsgronden en wordt ook wel het *limitatief-imperatief stelsel* genoemd. Dit betekent dat het college een omgevingsvergunning voor bouwen moet weigeren als strijd met één van bovengenoemde gronden bestaat¹. Het betekent ook dat het college de omgevingsvergunning moet verlenen, als géén strijd met bovengenoemde gronden bestaat. Om die reden is het stelsel *imperatief*: het college heeft geen *afwegingsruimte* maar is gebonden. Het stelsel is daarnaast *limitatief*: dat wil zeggen dat een aanvraag voor bouwen alléén aan bovengenoemde gronden a t/m e wordt getoetst. Het college heeft ook in zoverre geen ruimte om bij de beoordeling van de aanvraag regelgeving te betrekken die niet in bovengenoemd rijtje staat.

14. Het voorgaande betekent dus dat een aanvraag voor bouwen niet wordt getoetst aan bijvoorbeeld een stedenbouwkundig plan, een stedenbouwkundig programma van eisen, de Huisvestingsverordening, de Verordening sociale woningbouw, de APV, of het

¹ Op de verplichting om te aanvraag te weigeren bij één van de weigeringsgronden in art. 2.10 van de Wabo bestaat één uitzondering. Is het bouwplan in strijd met het bestemmingsplan, dan dient het college eerst te bezien of het bereid is binnen- of buitenplannen af te wijken van het bestemmingsplan. Als het college wegens ruimtelijke bezwaren niet bereid is om af te wijken van het plan, kan het de gevraagde vergunning alsnog weigeren.

Besluit beheer sociale huursector (BBSH)². De Wabo staat dat niet toe. Omdat de aanvraag voor bouwen niet wordt getoetst aan deze regelgeving, kan deze dus ook niet worden geweigerd wanneer de aanvraag hiermee in strijd zou zijn.

15. De belangrijkste toetsingsgrond voor een aanvraag voor bouwen is het bestemmingsplan. Hieronder wordt eerst gezien in hoeverre de voorgenomen plannen van de ontwikkelaar passen in het bestemmingsplan. Vervolgens wordt uiteengezet hoe de toetsing aan het Bouwbesluit, de bouwverordening en de redelijke eisen van welstand plaatsvindt. Daarbij wordt ook ingegaan op de (on)mogelijkheid om bij toetsing aan die gronden nog (aanvullende) bouwregels op te leggen.

VI. Toetsing van het beoogde bouwplan aan het bestemmingsplan

16. De ontwikkelaar heeft, naast de ontwikkeling van reguliere woningbouw, het voornemen om 53 sociale huurwoningen te ontwikkelen binnen bouwvlek VII binnen de bestaande (monumentale) bebouwing, 31 sociale huurwoningen te ontwikkelen binnen een gedeelte van bouwvlek IIa, waarvan 6 woningen in de bestaande villa Zonneheuvel en de overige 25 in nieuwbouw en 47 zorgwoningen te ontwikkelen binnen het historisch kwartet, bouwvlek III, in de bestaande gebouwen Vogelenzang, Lokhorst en Beukenhorst.
17. De voor dit advies relevante bestemmingen zijn Woongebied, Maatschappelijk, Gemengd. Dit zijn de bestemmingen waar de bouwplannen van de ontwikkelaar betrekking op hebben. Hieronder zal worden ingegaan op de bouw- en gebruiksmogelijkheden van de voor de betreffende bouwvlekken geldende bestemming. Daarnaast gelden op grond van artikel 16 van de planregels algemene bouwregels. Een voor dit advies relevante algemene bouwregel is opgenomen in artikel 16.1.1. Daarin

² Met de inwerkingtreding van de nieuwe Woningwet in 2015 is dit besluit komen te vervallen. Het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) bevatte regels waaraan toegelaten instellingen zich diende te houden. Ook was in het BBSH het een en ander geregeld over de zeggenschap van huurders en het betrekken van bewoners bij beleid en beheer van woningen. Nog los van het feit dat het BBSH geen toetsingsgrond als genoemd in artikel 2.10 Wabo is, en ook niet langer in werking is, richtte het besluit zich enkel tot toegelaten instellingen. De ontwikkelaar is geen toegelaten instelling.

staat dat het aantal wooneenheden binnen de bestemmingen 'Woongebied' en 'Gemengd' maximaal 250 bedraagt.

18. Hierna wordt voor de onderdelen sociale woningen en zorgwoningen bezien of het bestemmingsplan het beoogde bouwplan van de ontwikkelaar toelaat. Ook wordt bezien of woningbouw op het talud is toegestaan, nu daarover tijdens de raadsvergadering ook is gesproken.

Ontwikkeling van de sociale huurwoningen

19. De ontwikkelaar wil 53 sociale huurwoningen realiseren binnen bouwvlek II in het noorden van het plangebied. Deze gronden hebben de bestemming "Gemengd". De ontwikkelaar wil daarnaast 31 sociale huurwoningen bouwen binnen een gedeelte van bouwvlek IIa, waarvan 6 in de bestaande villa Zonneheuvel en de overige 25 door nieuwbouw te realiseren nabij de villa. Ter plaatse geldt de bestemming "Woongebied".
20. De bestemming "Gemengd" ter plaatse van bouwvlek VII is samengevat bestemd voor wonen, maatschappelijke voorzieningen, ateliers, ondersteunde horeca bij ateliers, en productiegebonden detailhandel (supermarkten uitgezonderd). Daarnaast zijn specifieke aanduidingen voor "horeca" en "bedrijf" toegekend. Aan de bestaande bebouwing is een bouwvlak toegekend. Tevens is aan de bestaande bebouwing de aanduiding "specifieke bouwaanduiding – monument" toegekend, waarmee de instandhouding van het monument wordt verzekerd. Er geldt binnen dit specifieke bestemmingsvlak geen maximum aantal woningen. Wel volgt uit het hiervoor vermelde artikel 16.1.1. dat het aantal wooneenheden binnen de bestemmingen 'Woongebied' en 'Gemengd' maximaal 250 mag bedragen. De 53 geplande sociale huurwoningen tellen mee voor dit aantal. Omdat de bestaande bebouwing vanwege de monumentale status in stand moet blijven, zullen de sociale huurwoningen, als deze binnen bouwvlek VII worden gebouwd, binnen die bebouwing moeten worden gerealiseerd. In de planregels is geen minimale oppervlakte per woning opgenomen. Het aantal sociale huurwoningen in bouwvlek VII wordt dus bepaald door hoeveel woningen er kwijt kunnen in de bestaande bebouwing.

21. De bestemming “Woongebied” ter plaatse van bouwvlek IIa is samengevat bestemd voor wonen en aan huis verbonden beroepen. Er geldt een bebouwingspercentage van 45% en een maximale bouwhoogte van 10 m. Ook is aan het hele bestemmingsvlak de aanduiding “specifieke vorm van maatschappelijk – zorg en welzijn” toegekend³. Er mogen alleen grondgebonden woningen worden gebouwd. Er geldt ook binnen dit specifieke bestemmingsvlak geen maximum aantal woningen. Wel volgt uit het hiervoor vermelde artikel 16.1.1. dat het aantal wooneenheden binnen de bestemmingen 'Woongebied' en 'Gemengd' maximaal 250 mag bedragen. De 31 sociale huurwoningen tellen mee voor dit aantal. Er geldt geen minimale oppervlaktemaat voor de woningen.
22. Uit voornoemde planregelingen voor bestemmingen Gemengd ter plaatse van bouwvlek VII en Woongebied ter plaatse van bouwvlek IIa volgt dat het bestemmingsplan geen regels stelt aan de (minimale) oppervlakte van de sociale huurwoningen. Het is dus op grond van het bestemmingsplan toegestaan om sociale huurwoningen zo klein als 28 m² te bouwen. De 84 sociale huurwoningen tellen mee in het maximum aantal van 250 woningen binnen de bestemmingen Gemengd en Woongebied.
23. Ten overvloede merk ik dat op de ontwikkelaar de sociale huurwoningen in principe ook binnen iedere andere bouwvlek met de bestemming Woongebied of Gemengd zou kunnen realiseren. Voor sommige van de andere bestemmingsvlakken geldt wel een maximum aantal te bouwen woningen waar rekening mee dient te houden (bijvoorbeeld max. 60 in de meeste noordelijke punt van het plangebied). Ook geldt er soms een erg laag bebouwingspercentage, waardoor de bouw van grondgebonden woningen ter plaatse wellicht logischer is. Maar strikt genomen verzet het bestemmingsplan zich er niet tegen.

³ In artikel 10.1.2 van de planregels staat dat ter plaatse van de aanduiding “specifieke vorm van maatschappelijk – zorg en welzijn” de gronden tevens zijn bestemd voor zorg en welzijn. De begrippen zorg en welzijn (of het begrippenpaar ‘zorg en welzijn’) zijn echter niet omschreven in het bestemmingsplan. Omdat ze dermate vaag en rechtsonzeker zijn, kan aan deze aanduiding in redelijkheid geen betekenis worden toegekend. Deze aanduiding levert derhalve geen extra gebruiksmogelijkheden of beperkingen op.

Ontwikkeling van de zorgwoningen

24. De ontwikkelaar wil 47 zorgwoningen realiseren binnen de bestaande gebouwen Vogelenzang, Lokhorst, Beukenhorst. Ter plaatse geldt de bestemming Gemengd. Aan het gebouw Vogelenzang is de aanduiding 'specifieke vorm van maatschappelijk – zorghotel' toegekend.
25. Het bestemmingsplan kent niet het begrip 'zorgwoning', maar wel het begrip 'intramurale zorginstelling'. Een intramurale zorginstelling is omschreven als: Een zorginstelling, waarbij de cliënten overnachten in de instelling waar ze de zorg krijgen. Een wooneenheid in een intramurale zorginstelling is niet hetzelfde als een 'gewone' woning. Een woning is in het bestemmingsplan namelijk omschreven als: Een ruimte of complex van ruimten bestemd om te wonen, die beschikt over een eigen voordeur, douche, wc en keuken, *niet zijnde een wooneenheid in een intramurale zorginstelling*.
26. Een intramurale zorginstelling is alleen toegestaan in de bestemming "Maatschappelijk". De bestemming "Maatschappelijk" is namelijk bestemd voor maatschappelijke voorzieningen, kinderopvang, (intramurale) zorginstellingen met een zorgaanbod variërend van zelfstandig wonen met lichte zorg tot volledige verzorging en verpleging, zorghotels en bijbehorende voorzieningen.
27. Binnen de bestemming "Gemengd" die geldt ter plaatse van de gebouwen Vogelenzang, Lokhorst, Beukenhorst zijn wooneenheden in een intramurale zorginstelling niet toegestaan. Gelet op de definitie van woning, waarin wooneenheden in intramurale zorginstellingen worden uitgesloten van dit begrip, zijn dit type woningen niet toegestaan binnen de toegelaten functie 'wonen' binnen de bestemming Gemengd.
28. Een intramurale zorginstelling kan ook niet worden geschaard onder de toegelaten functie 'maatschappelijke voorzieningen' binnen de bestemming Gemengd. Dit volgt in de eerste plaats uit de definitie van 'maatschappelijke voorzieningen', maar ook uit de plansystematiek. Maatschappelijke voorzieningen zijn gedefinieerd als: commerciële en niet-commerciële educatieve, sociale, medische, culturele, religieuze en levensbeschouwelijke voorzieningen ten behoeve van openbare dienstverlening

alsmede soortgelijke voorzieningen, of een combinatie daarvan, alsook ondersteunende horeca, detailhandel, sport en recreatieve voorzieningen ten dienste van deze voorzieningen. Een intramurale zorginstelling wordt in dit rijtje van voorzieningen niet genoemd en kan ook logischerwijs niet worden geschaard onder 'medische voorziening'. Dit volgt uit de plansystematiek. Zou een intramurale zorginstelling immers wel kunnen worden geschaard onder 'maatschappelijke (medische) voorziening' dan was het niet nodig geweest voor intramurale zorginstelling een aparte definitie op te nemen. Ook uit de bestemmingsomschrijving van de bestemming "Maatschappelijk" volgt dat 'maatschappelijke voorzieningen' en 'intramurale zorginstellingen' te onderscheiden functies zijn. Het feit dat (intramurale) zorginstellingen mogelijk worden gemaakt *naast* maatschappelijke voorzieningen laat zien dat een intramurale zorginstelling niet onder het begrip 'maatschappelijke voorzieningen' kan worden geschaard.

29. Zoals gezegd is aan het gebouw Vogelenzang de aanduiding "specifieke vorm van maatschappelijk – zorghotel" toegekend. Een zorghotel is in de begripsbepaling omschreven als: Een hotelvoorziening waar gasten op maat verzorgende, verpleegkundige en/of paramedische zorg en begeleiding kunnen krijgen, gericht op kortdurend verblijf van gasten die geen volledige, continue zorg meer nodig hebben. Gelet op het feit dat het om kortdurend verblijf gaat (het woord 'hotel' zeg het eigenlijk al), zijn zorgwoningen binnen die aanduiding niet toegestaan. Een (zorg)woning in een zorginstelling is immers bestemd voor permanent, althans langdurig, verblijf.
30. Als de ontwikkelaar een aanvraag indient voor wooneenheden voor een intramurale zorginstelling (zorgwoningen) binnen de gebouwen Vogelenzang, Lokhorst en Beukenhorst (bestemming Gemengd) dan is deze aanvraag in strijd met het bestemmingsplan en dient deze worden geweigerd.
31. Omdat wooneenheden voor intramurale zorginstellingen (zorgwoningen) alleen zijn toegestaan binnen de bestemming Maatschappelijk, tellen ze niet mee voor het maximum aantal woningen van 250 dat in artikel 16 wordt genoemd. Die bepaling ziet namelijk alleen op de bestemmingen Woongebied en Gemengd. Dat betekent dat het aantal wooneenheden binnen een intramurale zorginstelling niet hoeft te passen binnen

het maximum aantal van 250. Binnen de bestemming “Maatschappelijk” zijn geen beperkingen zijn gesteld aan het aantal wooneenheden. Er geldt op grond van het bestemmingsplan ook geen oppervlakte-eis voor een wooneenheid in een intramurale zorginstelling.

Woningbouw ter plaatse van het talud

32. Tijdens de raadsvergadering is ook gesproken over de ontwikkeling van woningbouw op het talud langs de trekvaart. Eén van de vragen die ambtelijk vanuit het college zijn voorgelegd, is of het mogelijk is een omgevingsvergunning voor woningbouw bij het talud te weigeren.
33. Direct langs de trekvaart is de bestemming Groen toekend. Binnen die bestemming kunnen vanzelfsprekend geen woningen worden gebouwd. Aan de gronden langs de groenstrook is de bestemming Woongebied toegekend, waarbinnen wel woningen kunnen worden gebouwd. Op grond van de planregels zijn ter plaatse maximaal 30 woningen toegestaan. Er geldt een bebouwingspercentage van 30% en een maximale goot- en bouwhoogte van 6,5 m respectievelijk 10 m. Een gedeelte van de woningen zal drie-aaneen moeten worden gebouwd.

VII. Toetsing aan het Bouwbesluit 2012

34. Een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen wordt ook getoetst aan het Bouwbesluit 2012. Het Bouwbesluit 2012 bevat onder andere Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van bruikbaarheid (hoofdstuk 4 Bouwbesluit). Voor woningen zijn minimale oppervlakten opgenomen voor het verblijfsgebied en de verblijfsruimten van een woning. Het verblijfsgebied is in het Bouwbesluit omschreven als: gebruiksgebied of een gedeelte daarvan voor het verblijven van personen. Binnen het verblijfsgebied dienen één of meer verblijfsruimten te zijn gelegen. Een verblijfsruimte is: in een verblijfsgebied gelegen ruimte voor het verblijven van personen. Dit is bijvoorbeeld een woonkamer, slaapkamer of keuken. Een gang of overloop, toiletruimte of badkamer is geen verblijfsruimte en maakt geen deel uit van het verblijfsgebied. Iedere woonfunctie moet ten minste één verblijfsgebied hebben met een verblijfsruimte met een vloeroppervlakte van ten minste 11 m² hebben. Aan dit

bouwvoorschrift zullen de beoogde sociale huurwoningen vermoedelijk voldoen, zodat een gevraagde omgevingsvergunning in zoverre niet zal mogen worden geweigerd op grond van het Bouwbesluit.

VIII. Toetsing aan de gemeentelijke bouwverordening

35. De aanvraag dient ook te worden getoetst aan de gemeentelijke bouwverordening. De bouwverordening van de gemeente Bloemendaal is vastgesteld in 2012. De bouwverordening bevat geen bepalingen met betrekking tot minimale of maximale oppervlaktematen zodat de bouwverordening in zoverre geen grondslag kan bieden voor weigering van de aanvraag vanwege de omvang van de sociale huurwoningen.
36. Het is ook overigens niet mogelijk om de bouwverordening aan te passen en dit soort regels over oppervlaktematen alsnog in de bouwverordening op te nemen. Sinds de inwerking van de Reparatiwet BZK in 2014 mag de bouwverordening niet langer stedenbouwkundige bepalingen bevatten. De grondslag daarvoor is uit de Woningwet gehaald. Regels over minimale oppervlakte zijn stedenbouwkundige bepalingen. Omdat de grondslag daarvoor ontbreekt mag de bouwverordening ze niet bevatten, en bevat de bouwverordening ze wel, dan zijn deze bepalingen nietig.

IX. Toetsing aan de redelijke eisen van welstand

37. De aanvraag zal ook moeten worden getoetst aan de redelijke eisen van welstand. De raad heeft bij besluit van 12 december 2019 het Beeldkwaliteitsplan vastgesteld. In het beeldkwaliteitsplan staat dat alle initiatieven in Park Vogelenzang zullen worden getoetst aan het Beeldkwaliteitsplan. Het Beeldkwaliteitsplan fungeert derhalve als vervangend welstandskader.
38. Het is vaste rechtspraak dat een welstandsadvies de bouwmogelijkheden uit een bestemmingsplan niet mag doorkruisen. Dat wil zeggen dat een aanvraag voor bouwplan dat past binnen de bouw- en gebruiksmogelijkheden niet kan worden geweigerd op grond van een welstandsoordeel over de invulling van de mogelijkheden.

39. Het bestemmingsplan laat sociale huurwoningen met een omvang van 28 m² toe. Het is in strijd met de rechtspraak om een bouwaanvraag voor dergelijke woningen te weigeren omdat het college de woningen vanuit een oogpunt van welstand te klein vindt. De welstandscommissie (of in dit geval: het supervisieteam) dient slechts de ruimtelijke kwaliteit, dat wil zeggen de uiterlijke verschijningsvorm, al dan niet in relatie tot de omgeving, te beoordelen, en dient zich daarbij te richten naar de planologische bouw mogelijkheden.

X. Conclusie toetsing bouwplan

40. Uit het voorgaande volgt dat er publiekrechtelijk geen mogelijkheden zijn om de omgevingsvergunning voor de sociale woningen te weigeren vanwege de kleine omvang van die woningen. Planologisch geldt er geen minimale oppervlakte voor de woningen. Slechts uit het Bouwbesluit 2012 volgen minimale maten voor het verblijfsgebied. Daaraan zullen de woningen bij een totale oppervlakte van ten minste 28 m² voldoen.
