

De gemeenteraad van de gemeente Gooise Meren
T.a.v. de afdeling M&O, dhr. S. Tuinstra
Brinklaan 35
1404 EP BUSSUM

Behandeld door
M. van Hoey Smith

Onderwerp Advies inzake het bezwaarschrift ingediend door
de heer P. Heijen en het Gropa Fonds

Datum 5 juni 2023
Uw kenmerk
Zaaknummer 390033
Pagina 1 van 7

Geachte gemeenteraad,

Inleiding

Hierbij ontvangt u ons advies met betrekking tot het door de heer P. Heijen en het Gropa Fonds ingediende bezwaarschrift. Het bezwaar is gericht tegen uw besluit van 9 november 2022 tot het afwijzen van de aanvraag tot het vaststellen van het bestemmingsplan Koningslaan-Koningin Emmalaan.

Procedureverloop

Op 22 juni 2019 is een aanvraag ingediend om het bestemmingsplan voor een tweetal onbebouwde kavels aan de Koningslaan en de Koningin Emmalaan in Bussum te herzien. Hiermee wordt beoogd om op beide kavels een vrijstaande woning te bouwen in historische stijl.

Op 9 november 2022 heeft uw raad besloten om de aanvraag tot het vaststellen van het bestemmingsplan 'Koningslaan-Koningin Emmalaan' af te wijzen.

Bij brief van 9 januari 2023 is door de heer P. Heijen en het Gropa Fonds (hierna; bezwaarden), bezwaar gemaakt tegen het besluit van 9 november 2022.

Op 26 februari 2023 hebben bezwaarden een aanvullend bezwaarschrift ingediend.

In het kader van de behandeling van de bezwaarschriften zijn bezwaarden in de gelegenheid gesteld op 9 maart 2023 door de commissie te worden gehoord. Bezwaarden hebben gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Op de hoorzitting werd uw raad vertegenwoordigd door de heer S. Tuinstra van de afdeling Mens & Omgeving. Voor een zakelijke samenvatting van de hoorzitting wordt verwezen naar bijgevoegd verslag.

Op 12 maart 2023 hebben bezwaarden een advies van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed van 18 maart 2019 ingediend.

Ontvankelijkheid

Op grond van artikel 3.8 eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing op de voorbereidingsprocedure van een bestemmingsplan. Op grond van artikel 7:1 eerste lid sub d van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is er geen bezwaar mogelijk als het besluit is voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Echter artikel 3.9 Wro verklaart artikel 3.8 niet toepasselijk voor de afwijzing van een aanvraag. Dit betekent dat tegen dit besluit bezwaar bij uw raad kan worden aangetekend. Het bezwaarschrift is binnen de daarvoor geldende termijn ingediend en is voldoende gemotiveerd. Bezwaarden zijn eigenaren van de betreffende percelen en zijn daarmee belanghebbende bij het besluit. Ook overigens voldoet het bezwaarschrift aan de daarvoor geldende vereisten, zodat bezwaarden in hun bezwaar kunnen worden ontvangen.

Gronden van het bezwaar

De gronden van het bezwaar kunnen als volgt worden weergegeven.

1. In het raadsbesluit en de overwegingen daarvoor wordt een centrale rol gespeeld door de motie die op 6 november 2019 door de raad is aangenomen (hierna de motie). De suggestie wordt gewekt dat deze motie impliciet al een afkeuring van het voorliggende plan zou inhouden omdat de motie zou zijn ingediend 'mede naar aanleiding van het voorliggende plan'. Echter, in de schriftelijke toelichting is die directe link niet gelegd, waardoor de aanvragers geen enkele mogelijkheid voor inspraak is geboden. Daardoor kan de motie niet als basis voor het bestreden raadsbesluit dienen. Het feit dat de indiener van de motie bij de meningsvormende vergadering op 30 oktober de aanvraag als (enige) voorbeeld heeft genoemd, doet daar niets aan af. Nu wordt aan een motie, die in algemene termen is geformuleerd, een (afkeurende) betekenis toegekend met betrekking tot een concrete aanvraag. Een aanvraag die niet ter inzage heeft gelegen en waarvoor dus geen proces van inspraak is doorlopen. Dat is geen democratische wijze van besluitvorming.
2. Voor zover de motie enige relevantie heeft voor de aanvraag betreft het de constatering in de motie dat er geen duidelijke criteria bestonden waaraan plannen voor inbreiding moeten voldoen. De motie verzoekt dan ook het college van B&W dit hiaat op te vullen. Tijdens de meningsvormende vergadering bevestigt de wethouder dat die criteria niet bestaan en zegt toe deze binnen een jaar op te stellen en voor te leggen aan de raad. Nu, ruim drie jaar later, is nog steeds niet aan dit verzoek voldaan. Het raadsbesluit kan dus niet gebaseerd op iets dat (nog) niet bestaat: objectieve en duidelijke criteria. Het is om meerdere redenen wenselijk dat deze criteria worden opgesteld. Dan resteert nog wel de vraag of deze betrekking kunnen hebben op een aanvraag die ruim drie jaar eerder is ingediend.
3. De raad heeft in de besluitvorming over het raadsvoorstel van het college eigenlijk maar één afweging gemaakt. Als belangrijkste inhoudelijke argument voor afwijzing wordt telkens aangevoerd dat de aanvraag de status van Het Spiegel als Beschermd Dorpsgebied zou aantasten. Dit argument is eerst al door de gemeentelijke commissie CRK&CE ontkracht, zoals blijkt uit de bij het voorstel gevoegde stukken (04). Zeker zo belangrijk is de mening van de RCE. Al in maart 2020 laat het college, in antwoord op vragen van de heer Bellaart, weten dat er een 'positief advies' van de RCE is ontvangen. Maar in het voorgestelde raadsbesluit en de toelichting daarop wordt het bestaan van dit advies niet genoemd. De exacte vorm en inhoud ervan blijven lange tijd onduidelijk. Pas op 7 november 2022, twee dagen voor de stemming, blijkt er wel degelijk een vastlegging te zijn in de vorm van een mail van de deskundige bij de RCE. Daarin wordt overduidelijk en onderbouwd gesteld dat de aanvraag niet in strijd is met de status als Beschermd Dorpsgezicht en het bestemmingsplan. Daarentegen sluit het college bij het raadsbesluit wel een brief uit 2018 van enkele omwonenden bij. Daarin wordt bij de argumentatie vooral gewezen naar een brief van (de voorloper van) de RCE uit 2006. Echter, over deze brief had het college al in 2020 laten weten dat deze alleen betrekking had op het in 2010 vastgestelde bestemmingsplan en 'dus' bij de beoordeling van de aanvraag geen rol speelde. Ook dat blijft onvermeld. Het college heeft de raad misleid door de suggestie te wekken dat de RCE een negatief oordeel over de plannen zou hebben, terwijl zij wisten, of konden weten, dat het tegendeel het geval is.
4. Bezwaarders doen een beroep op het vertrouwensbeginsel. Als je al twee jaar aan het praten bent met adviseurs en er wordt opeens zonder onderbouwing afgewezen dan is dat onbegrijpelijk. Met de ambtelijke staf was al heel lang gesproken, zij ondersteunden het plan.
5. Door onterechte beschuldigingen zijn de aanvragers bewust in diskrediet gebracht. Het college heeft naar de mening van bezwaarders op onrechtmatige wijze geprobeerd om de stemming te beïnvloeden door herhaling van een beschuldiging over een omvangrijke illegale houtkap die door één van de aanvragers zou zijn uitgevoerd. Ondanks het feit dat die beschuldiging in twee bezwaar/beroepsprocedures is ontkracht en het college over meerdere documenten beschikken die het tegendeel bewijzen. Uit documenten en uitspraken blijkt dat meerdere partijen, waaronder het college en de heer Bellaart, al vanaf juli 2019 een duidelijk verband hebben gelegd tussen de kap en de aanvraag. Het meest sprekend is het feit dat het college hun hernieuwde beschuldiging op 23 september 2022 naar buiten brengen, in een antwoord op vragen uit de raad. Ruim zes maanden nadat die vragen waren gesteld en enkele dagen na de presentatie van het bestreden raadsbesluit.

Wettelijk kader

Zie bijlage.

Overwegingen

De commissie ziet zich gesteld voor de vraag of uw raad op goede gronden heeft besloten om de onderhavige aanvraag af te wijzen overweegt hierover het volgende.

De raad heeft in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid bij het besluit omtrent het vaststellen van een bestemmingsplan, waarbij de raad alle betrokken belangen moet afwegen.

Aan het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen heeft de raad vooral het behoud van het beschermd dorpsgezicht in de wijk Het Spiegel ten grondslag gelegd. Verder is in de overwegingen in het raadsbesluit is opgenomen dat:

- op 6 november 2019 een motie is aangenomen die ertoe strekt om zeer terughoudend om te gaan met ruimtelijke initiatieven die liggen binnen beschermde stads- en dorpsgezichten;
- in de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet zeer terughoudend wordt omgegaan met dergelijke initiatieven;
- veel waarde wordt gehecht aan het belang van de bescherming en het behoud van het beschermd dorpsgezicht in de wijk Het Spiegel;
- het niet wenselijk wordt geacht om op de nu nog onbebouwde percelen (kadastraal bekend gemeente Bussum, sectie E, nummers 6176 en 5380) nieuwe woningen op te richten.

Bezwaarden voeren, kort samengevat, aan dat de voorbereiding van het besluit tot afwijzing van de aanvraag tot het vaststellen van het bestemmingsplan 'Koningslaan-Koningin Emmalaan' onzorgvuldig is en dat de motivering van dat besluit niet deugdelijk is. Volgens bezwaarden liggen er geen goede ruimtelijke argumenten aan het besluit ten grondslag. Daarbij verwijzen bezwaarden onder andere naar het positieve advies van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed van 18 maart 2019 en de positieve adviezen van de CRK&E van 6 juni 2018 en 15 augustus 2018.

De commissie overweegt dat de vaststelling van een plan en de weigering een plan vast te stellen een belangenafweging vergen. Een besluit om een bestemmingsplan niet vast te stellen moet in de eerste plaats zijn ingegeven door ruimtelijke argumenten.

De commissie constateert dat aan het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen ruimtelijke argumenten ten grondslag zijn gelegd, zoals de bescherming en het behoud van het beschermd dorpsgezicht in de wijk Het Spiegel en dat het niet wenselijk wordt geacht om op de nu nog onbebouwde percelen nieuwe woningen op te richten. Naar het oordeel van de commissie zijn deze ruimtelijke argumenten echter niet deugdelijk onderbouwd. De raad stelt in zijn besluit wel dat de raad veel waarde hecht aan het belang van de bescherming en het behoud van het beschermd dorpsgezicht en dat dit belang zwaarder weegt dan het belang van de initiatiefnemer, maar motiveert niet waarom dat zo is. De commissie is niet gebleken op grond van welke overwegingen de raad van oordeel is dat het toestaan van twee vrijstaande woningen in historische stijl onwenselijk moet worden geacht, ondanks de positieve adviezen van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en de CRK&E. Een contra-expertise advies ontbreekt. Het standpunt van de raad is daarom niet navolgbaar. De raad heeft naar het oordeel van de commissie onvoldoende gemotiveerd dat het bestemmingsplan niet strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening en waarom het behouden van het beschermd dorpsgezicht zich verzet tegen het mogelijk maken van de bouw van twee vrijstaande woning in historische stijl. Daarbij merkt de commissie nog op dat in de motie van 6 november 2019, waar in het bestreden besluit naar wordt verwezen, is opgenomen dat 'terughoudendheid nog altijd ruimte laat om inbreidingsinitiatieven ook wél tot ontwikkeling te laten komen'. De commissie acht de uitleg van de raadsvertegenwoordiger over de term inbreidingsinitiatieven tijdens de hoorzitting, namelijk dat het daarbij zou gaan om aanbouwen en dakkappen, niet aannemelijk. Voor aanbouwen en dakkappen in het Spiegel zijn uitgebreide welstandscriteria ontwikkeld.

Dat het plan ongewenste precedentwerking zou hebben, wordt alleen gesteld maar niet onderbouwd. De raad zou volgens de commissie bijvoorbeeld aan de hand van luchtfoto's kunnen onderzoeken of die vrees gegrond is. De commissie is overigens een ogenschijnlijk vergelijkbaar wél vergund geval bekend, namelijk Laan van Suchtelen van den Haare 10.

Ook is in het raadsbesluit ten onrechte niet gemotiveerd hoe de overige positieve adviezen, ten aanzien van bodem en ecologie, meegewogen zijn.

Gelet op het voorgaande is de commissie van oordeel dat de raad bij de voorbereiding en bij het besluit tot het niet vaststellen van het bestemmingsplan niet zorgvuldig alle belangen tegen elkaar heeft afgewogen en er geen deugdelijke ruimtelijke onderbouwing aan ten grondslag heeft gelegd. Het bestreden besluit van 9 november 2022 is in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb onzorgvuldig genomen en gebrekkig gemotiveerd.

De beslissing op bezwaar dient te worden voorzien van een toereikende motivering waarbij in ieder geval wordt ingegaan op waarom de aanvraag, ondanks de positieve adviezen, wordt afgewezen. Ook dient er een volledige ruimtelijke afweging te worden gemaakt, waarbij wordt ingegaan op het ontwerpplan dat is ingediend en waarbij bijvoorbeeld de volgende aspecten worden meegenomen; de situering in de omgeving, de afstand tot de burens, de bezonning, parkeren op eigen terrein en het groenaspect.

Voor zover gevreesd wordt voor ongewenste precedentwerking, ligt het voor de hand dat de raad een zelfstandig onderzoek naar mogelijke vergelijkbare gevallen doet.

Bezwaarden doen een beroep op het vertrouwensbeginsel. Zij geven daarbij aan al twee jaar in gesprek te zijn geweest met de ambtelijke staf en dat zij het plan ondersteunden.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie o.a. de uitspraak van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1424) is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen. Verder is vereist dat die uitlating of gedraging aan het bevoegde gezag kan worden toegerekend. Dat is het geval indien de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen betekent niet dat daaraan altijd moet worden voldaan. Zwaarder wegende belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen daaraan in de weg staan.

De bevoegdheid omtrent het vaststellen van een bestemmingsplan berust niet bij het college, maar bij de raad. Verwachtingen die door (vertegenwoordigers van) het college mogelijk zijn gewekt, kunnen er derhalve niet toe leiden dat de raad gehouden is het bestemmingsplan vast te stellen. Bezwaarden hebben niet aannemelijk gemaakt dat door of namens de raad verwachtingen zijn gewekt dat het plan vastgesteld zou worden. De raad heeft het besluit derhalve niet in strijd met het vertrouwensbeginsel genomen.

Conclusie

Gelet op de voregaande overwegingen concludeert de commissie dat de bezwaren gegrond zijn.

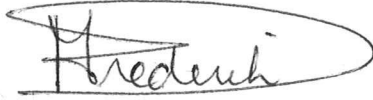
Advies

Op grond van de bovenstaande feiten en overwegingen adviseert de commissie u:

1. met betrekking tot de ontvankelijkheid, het bezwaar ingediend door de heer P. Heijen en het Gropa Fonds ontvankelijk te verklaren;
2. met betrekking tot de gegrondheid, de bezwaren gegrond te verklaren;
3. te bezien of u het besluit van 9 november 2022 met een gewijzigde motivering handhaaft, dan wel

- of u het besluit herroept;
4. met de bekendmaking aan bezwaarden van het op het bezwaar genomen besluit dit advies en het verslag van de hoorzitting (inclusief de pleitnotitie) mee te zenden.

De commissie voor de bezwaarschriften,
algemene kamer,
de secretaris,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. van Hoey Smith', enclosed within a large, loopy oval stroke.

mr. M. van Hoey Smith

de voorzitter,

A complex, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and strokes, enclosed within a large, loopy oval stroke.

mr. S.M. van Velsen

Bijlage wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 7:1

1. Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, tenzij:
 - a. het besluit in bezwaar of in administratief beroep is genomen,
 - b. het besluit aan goedkeuring is onderworpen,
 - c. het besluit een goedkeuring of een weigering daarvan inhoudt,
 - d. het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4,
 - e. het besluit is genomen op basis van een uitspraak waarin de bestuursrechter met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, onderdeel a, heeft bepaald dat afdeling 3.4 geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijft,
 - f. het beroep zich richt tegen het niet tijdig nemen van een besluit,
 - g. het besluit is genomen op grond van een voorschrift als genoemd in de bij deze wet behorende Regeling rechtstreeks beroep dan wel het besluit anderszins in die regeling is omschreven.
2. Tegen de beslissing op het bezwaar kan beroep worden ingesteld met toepassing van de voorschriften die gelden voor het instellen van beroep tegen het besluit waartegen bezwaar is gemaakt.

Artikel 3:46

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.1

1. De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied.
2. De bestemming van gronden, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels, wordt binnen een periode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan, telkens opnieuw vastgesteld.
3. Telkens indien de gemeenteraad van oordeel is dat de in het bestemmingsplan aangewezen bestemmingen en de met het oog daarop gegeven regels in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening, kan hij, in afwijking van het tweede lid, besluiten tot verlenging van de periode van tien jaar, genoemd in dat lid, met tien jaar.
4. Indien niet voor het verstrijken van de periode van tien jaar, genoemd in het tweede of het derde lid, de raad onderscheidenlijk opnieuw een bestemmingsplan heeft vastgesteld dan wel een verlengingsbesluit heeft genomen, vervalt de bevoegdheid tot het invorderen van rechten terzake van na dat tijdstip door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan.
5. Van overschrijding van de in het tweede lid bedoelde periode doen burgemeester en wethouders schriftelijk mededeling. Zij leggen deze mededeling bij het bestemmingsplan waarin de bestemming van de grond laatstelijk is aangewezen, voor eenieder ter inzage. Artikel 3:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3.8

1. Op de voorbereiding van een bestemmingsplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat:
 - a. de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12 van die wet, gelijktijdig met de daar bedoelde plaatsing langs elektronische weg wordt toegezonden aan die diensten van Rijk en provincie die belast zijn met de behartiging van belangen die in het plan in het geding zijn, aan de betrokken waterschapsbesturen en aan de besturen van bij het plan een belang hebbende gemeenten;
 - b. indien in het ontwerp gronden zijn aangewezen waarvan de bestemming in de naaste toekomst voor verwezenlijking in aanmerking komt, kennisgeving tevens geschiedt aan diegenen die in de basisregistratie kadaster staan vermeld als eigenaar van die gronden of als beperkt gerechtigde op die gronden;
 - c. door een ieder zienswijzen omtrent het ontwerp bij de gemeenteraad naar voren kunnen worden gebracht;
 - d. de gemeenteraad binnen twaalf weken na de termijn van terinzageligging beslist omtrent vaststelling van het bestemmingsplan.

.....

Artikel 3.9

1. Artikel 3.8 is niet van toepassing op de afwijzing van een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen.
2. Tot een afwijzing als bedoeld in het eerste lid besluit de gemeenteraad zo spoedig mogelijk doch in elk geval binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag.

