

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet
bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

W. Marinus, wonend te Huisduinen, gemeente Den Helder,
appellant,

en

de raad van de gemeente Den Helder,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 12 oktober 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Huisduinen en de Stelling 2015" (hierna: het plan) vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Marinus beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 juni 2016, waar Marinus en de raad, vertegenwoordigd door ing. H.J. Winter, zijn verschenen.

Overwegingen

Aanleiding

1. Het plan heeft onder meer betrekking op de gronden in het dorp Huisduinen en beoogt een actueel juridisch-planologisch kader te bieden voor de bouw- en gebruiksmogelijkheden. Marinus, eigenaar van het perceel Badhuisstraat 16 te Huisduinen, kan zich niet verenigen met de planregeling voor zijn perceel. Hij heeft bezwaren tegen de bouw- en gebruiksmogelijkheden die voor zijn perceel gelden. Op het perceel is een woning en een garage/berging aanwezig. Marinus wenst de mogelijkheid om op de garage/berging een opbouw te realiseren. Daarnaast wenst hij voor zijn perceel de mogelijkheid om een hotel/pension te exploiteren.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Proceduureel

3. Marinus betoogt dat het de raad niet is toegestaan bij de vaststelling van het plan hierin wijzigingen aan te brengen, zonder dat hieraan een zienswijze ten grondslag ligt. De raad heeft deze wijzigingen voorts niet aangekondigd bij de terinzagelegging van het plan noch anderszins voorgelegd aan de inwoners van Den Helder.

4. De raad kan bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Slechts indien de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zo groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, dient de wettelijke procedure opnieuw te worden doorlopen.

Vaststaat dat de raad in dit geval het plan heeft vastgesteld met een aantal wijzigingen. Deze afwijkingen van het ontwerp zijn naar aard en omvang niet zo groot dat geoordeeld moet worden dat een wezenlijk ander plan voorligt. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de wijzigingen zien op een aantal specifieke percelen en voorts specifieke onderdelen betreffen van een aantal planregels. De ambtshalve wijzigingen die de raad in het vastgestelde plan heeft opgenomen staan vermeld in het besluit van 12 oktober 2015, waarbij het plan is vastgesteld, en waartegen belanghebbenden binnen een termijn van zes weken beroep konden instellen.

Goothoogte bijgebouwen

5. Marinus betoogt voorts dat voor de garage/berging op zijn perceel ten onrechte niet is voorzien in de mogelijkheid om een opbouw te realiseren nu de goothoogte voor bijgebouwen maximaal 3 m mag bedragen. Hij wenst deze opbouw te gebruiken ten behoeve van mantelzorg. Ter zitting heeft hij toegelicht dat de garage/berging op een dijkelling ligt en dat de omschrijving van het begrip "peil" in combinatie met de meetvoorschriften in de planregels ertoe leidt dat geen opbouw kan worden gerealiseerd. Onder verwijzing naar de toegestane goothoogte voor overkappingen en tuinhuisjes stelt Marinus dat een goothoogte van 3,5 m voor zijn garage/berging aanvaardbaar is.

6. De raad acht het niet wenselijk de goothoogte voor bijgebouwen te verhogen naar 3,5 m. In dat verband wijst de raad erop dat de goothoogte in overeenstemming is met de bepalingen uit het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) die zien op het vergunningvrij bouwen en dat het perceel ligt aan de rand van een (duin)kom en binnen de primaire waterkering. Voorts acht de raad een verhoging van de goothoogte niet wenselijk vanwege het zicht vanuit de omliggende woonbebouwing, nu daarmee in visueel opzicht het beeld van een woning met twee bouwlagen ontstaat, in tegenstelling tot een aan het hoofdgebouw ondergeschikt bijgebouw.

7. Aan het perceel Badhuisstraat 16 is de bestemming "Wonen" toegekend met een bouwvlak en de aanduiding "opslag". Ter plaatse van de aanduiding "opslag" is een garage/berging aanwezig met een bouwhoogte van 3 m. De garage/berging staat op een afstand van meer dan 4 m tot het bouwvlak met de bestemming "Wonen".

Op grond van artikel 21, lid 21.2.2, onder d, van de planregels geldt voor aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen, voor zover die op een afstand van meer dan 4 m van het oorspronkelijke hoofdgebouw liggen dat:

1. de dakvoet en in geval van een plat dak, de beboeiingshoogte, maximaal 3 m mag bedragen;
2. de maximale bouwhoogte gevormd door twee of meer schuine dakvlakken, met een hellingshoek van niet meer dan 55 graden, niet meer

dan 5 meter mag bedragen (...).

Op grond van artikel 1, lid 91, van de planregels wordt – voor zover van belang – onder “peil” verstaan: voor een bouwwerk op een perceel, waarvan de hoofdtoegang niet direct aan de weg grenst:

- de gemiddelde hoogte van het op de hoekpunten van het gebouw aansluitende afgewerkte terrein en;
- voor bijgebouwen geldt de hoogte van de bovenkant van de drempel van de hoofdtoegang van het bijgebouw.

Op grond van artikel 2, lid 2.1, onder b, van de planregels wordt de goothoogte van een bouwwerk als volgt gemeten: vanaf peil tot aan de bovenkant van de goot, c.q. de druiplijn, het boeibord, of een daarmee gelijk te stellen constructiedeel, ondergeschikte bouwdelen als goten van dakkapellen niet meegerekend.

8. De Afdeling stelt vast dat het beroep van Marinus niet is gericht tegen de maximale bouwhoogte van 5 meter die geldt voor bijgebouwen op een afstand van meer dan 4 m van het oorspronkelijke hoofdgebouw. Voorts is niet in geschil dat op grond van het Bor mantelzorgwoningen vergunningvrij zijn toegestaan. Het beroep is gericht tegen de toegestane goothoogte, die op grond van artikel 21, lid 21.2.2., onder d, van de planregels maximaal 3 m mag bedragen. Marinus wenst dat dit wordt verhoogd tot 3,5 m in verband met een opbouw die hij wenst te realiseren. Marinus heeft er ter zitting op gewezen dat vanwege de helling waarop het bijgebouw ligt, de goothoogte van het bijgebouw, gemeten vanaf het peil, niet overal even hoog is en dat de raad hiermee met de wijze van meten in de planregels onvoldoende rekening heeft gehouden. De raad heeft ter zitting erkend dat de bouw mogelijkheden voor bijgebouwen zijn afgenomen, in die zin dat de goothoogte ten opzichte van het vorige plan en het ontwerpplan is afgenomen van 3,5 m naar 3 m en dat de meetwijze daarbij is aangepast. Ter zitting heeft de raad in dit verband toegelicht dat de meetmethode te ingewikkeld was en problemen opleverde. Daaraan heeft de raad voorts toegevoegd dat met een goothoogte van 3,5 m ook geen opbouw kan worden gerealiseerd op het bijgebouw van Marinus. Wat betreft de keuze voor een goothoogte van 3 m is de raad aangesloten bij de mogelijkheden in het Bor die zien op het vergunningvrij bouwen. De raad beoogt hiermee een uniforme bijgebouwenregeling die geldt voor de gehele gemeente. De raad ziet geen aanleiding om hierop voor Marinus een uitzondering te maken en een hogere goothoogte toe staan omdat het bijgebouw hiermee de uitstraling van een woonhuis met twee bouwlagen krijgt, hetgeen hij uit visueel oogpunt niet aanvaardbaar acht.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in redelijkheid het standpunt kunnen innemen dat een verhoging van de goothoogte voor het bijgebouw van Marinus onwenselijk is nu met de bouw van een opbouw op de bestaande garage/berging in stedenbouwkundig opzicht een vrijstaand bijgebouw met een verdieping ontstaat, dat in visueel opzicht het beeld geeft van een woning en niet langer als een aan het hoofdgebouw ondergeschikt bijgebouw.

9. Voor zover Marinus in zijn nadere stuk wijst op het perceel Zeeweg 23, heeft de raad ter zitting toegelicht dat de bouwhoogte voor het

bestaande gebouw op dit perceel is verhoogd van 3 m naar 5 m omdat vanwege de ligging in het talud van de dijk een gedeelte van de bestaande woning niet was bestemd. Deze situatie verschilt van de situatie van Marinus omdat de raad bestaand legaal gebruik – in dit geval de woning aan de Zeeweg 23 – in beginsel als zodanig moet bestemmen, terwijl op het perceel van Marinus geen sprake is van bestaande bebouwing die door het opnemen van een goothoogte van 3 m niet is bestemd. Voorts geldt voor het perceel Zeeweg 23 dezelfde bijgebouwenregeling als voor het perceel Badhuisstraat 16.

10. Met betrekking tot het betoog van Marinus dat voor overkappingen en tuinhuisjes wel een maximale hoogte van 3,5 m geldt, overweegt de Afdeling dat de raad hierover in de reactie op het beroepschrift heeft gesteld dat van overkappingen een andere uitstraling uitgaat dan van een bijgebouw. Met een overkapping is geen sprake van een bouwwerk met wanden zoals bij een bijgebouw, nu uitsluitend een scheidingsconstructie tegen weersinvloeden is toegestaan. De Afdeling acht het gelet op dit onderscheid niet onredelijk dat de raad voor overkappingen heeft voorzien in een maximale goothoogte van 3,5 m. Voorts stelt de Afdeling vast dat op grond van artikel 13, lid 13.2.3, onder a, van de planregels op gronden met de bestemming "Recreatie-1" buiten het bouwvlak tuinhuisjes mogen worden opgericht met een maximale goothoogte van 3 m.

Tussenconclusie

11. Het betoog van Marinus dat de raad ten onrechte heeft voorzien in een maximale goothoogte van 3 m voor bijgebouwen die op meer dan 4 m van het hoofdbouwwerk zijn gesitueerd, slaagt gelet op het vorenstaande niet.

Horeca- en restaurantfunctie

12. Marinus betoogt dat voor zijn perceel ten onrechte niet is voorzien in de mogelijkheid om een horeca- en restaurantfunctie uit te oefenen. Hij wijst erop dat de raad hierin voor de percelen aan de Kijkduinlaan 56 en 30 wel heeft voorzien door de aanduiding "horeca categorie 5" toe te kennen. Volgens Marinus bestaan er uit planologisch oogpunt geen bezwaren om deze aanduiding ook aan zijn perceel toe te kennen. Daartoe wijst hij erop dat het perceel een omvang heeft van 900 m² en dat naast reguliere woningen tevens vakantiewoningen, een opvanghuis voor jongeren en een hotel-restaurant in de directe omgeving aanwezig zijn. Voorts grenst het perceel aan een parkeerterrein, zodat voldoende parkeergelegenheid aanwezig is.

13. De raad stelt in de reactie op het beroepschrift ermee te kunnen instemmen dat aan het perceel aan de Badhuisstraat 16 de aanduiding "horeca categorie 5" wordt toegekend. Per abuis is deze aanduiding bij de vaststelling niet opgenomen in de verbeelding, hoewel de zienswijze op dit punt wel gegrond is verklaard.

14. De Afdeling stelt vast dat de raad blijkens het vaststellingsbesluit, gelezen in samenhang met de Nota van beantwoording van de zienswijzen,

heeft ingestemd met de zienswijze van Marinus om aan het perceel de aanduiding "horeca categorie 5" toe te kennen. Op grond van artikel 1, lid 73, van de planregels is binnen horeca van categorie 5 een bedrijfsactiviteit toegestaan waarbij de bedrijfsuitoefening is gericht op het tegen vergoeding verstrekken van logies met als nevenactiviteiten het verstrekken van maaltijden en/of dranken voor consumptie ter plaatse en/of het exploiteren van zaalaccommodatie. In het vastgestelde plan is deze aanduiding evenwel niet in de verbeelding opgenomen. De verbeelding stemt in zoverre niet overeen met het vaststellingsbesluit. Gelet hierop ziet de Afdeling dan ook aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit en het plan in onderlinge samenhang in zoverre zijn vastgesteld in strijd met de rechtszekerheid.

15. Over het betoog van Marinus dat het voor de uitvoerbaarheid van de aanduiding "horeca categorie 5" noodzakelijk is dat het bouwvlak op zijn perceel wordt vergroot tot 9 bij 9 m, merkt de Afdeling op dat Marinus dit punt eerst ter zitting naar voren heeft gebracht. De raad heeft hierop geantwoord dat hij geen bezwaar heeft tegen het toekennen van de aanduiding "horeca categorie 5" maar dat hij niet wil meewerken aan een vergroting van het bouwvlak waarop vervolgens een nieuw en groter pand kan worden gebouwd. De Afdeling acht dit standpunt van de raad niet onredelijk.

Conclusie

16. In hetgeen Marinus heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit wat betreft het plandeel met de bestemming "Wonen" aan de Badhuisstraat 16, is genomen in strijd met de rechtszekerheid. Het beroep van Marinus is gegrond.

17. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

18. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het in 14 geconstateerde gebrek in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid. Dat betekent dat het plan niet opnieuw ter inzage hoeft te worden gelegd, waarbij opnieuw zienswijzen tegen het plan kunnen worden ingediend. Wel dient de raad wijzigingen van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken. Voor belanghebbenden staat vervolgens de mogelijkheid open om binnen de wettelijke termijn van zes weken beroep in te stellen tegen het gewijzigde besluit tot vaststelling van het plan.

19. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. draagt de raad van de gemeente Den Helder op om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van overweging 14 de elektronische verbeelding in overeenstemming te brengen met het vaststellingsbesluit van 12 oktober 2015;
- II. draagt de raad voorts op om de Afdeling en de andere partijen in het geding de uitkomst mede te delen en de wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. R.J.J.M. Pans, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C.C.V. Fenwick, griffier.

w.g. Pans
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Fenwick
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 juli 2016

608.

