ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:1686
Datum uitspraak	3 mei 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 februari 2022 heeft de raad van de gemeente Hilversum het bestemmingsplan "Utrechtseweg, perceel naast 63-65" vastgesteld. Het plangebied omvat een afgesplitst deel van het perceel Utrechtseweg 63 en 65, waarop het monumentale landhuis ‘t Zuidereind staat. De afgesplitste gronden dienden als tuin of erf bij het landhuis. Om de bouw van een woning op die gronden mogelijk te maken is een aanbouw van het landhuis gesloopt. Keivast is eigenaar van de gronden binnen het plangebied. [appellante] woont op het adres [locatie A], direct ten zuiden van het plangebied. Het bestemmingsplan voorziet in de bouw van een woning tussen het perceel Utrechtseweg 63 en 65 en haar perceel. Zij vreest dat daardoor de monumentale en cultuurhistorische waarden van haar woning en haar woon- en leefklimaat onevenredig worden aangetast.

Volledige tekst

202202111/1/R1.
Datum uitspraak: 3 mei 2023

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend te Hilversum,

appellante,

en

de raad van de gemeente Hilversum,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 2 februari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Utrechtseweg, perceel naast 63-65" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Keivast B.V. heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 april 2023, waar [appellante], bijgestaan door jhr. mr. N.J.M. Beelaerts van Blokland, advocaat te Den Haag, en de raad, vertegenwoordigd door R. Sprik, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Keivast B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. C. van Deutekom, advocaat te Arnhem, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plangebied omvat een afgesplitst deel van het perceel Utrechtseweg 63 en 65, waarop het monumentale landhuis ‘t Zuidereind staat. De afgesplitste gronden dienden als tuin of erf bij het landhuis. Om de bouw van een woning op die gronden mogelijk te maken is een aanbouw van het landhuis gesloopt. Keivast is eigenaar van de gronden binnen het plangebied.

Op grond van het bestemmingsplan "Utrechtseweg", dat op 15 mei 2013 is vastgesteld, had het plangebied de bestemming "Kantoor" en de functieaanduiding ‘wonen’. Daarnaast mochten hoofdgebouwen alleen binnen het bouwvlak worden gebouwd dat op de verbeelding van het bestemmingsplan is weergegeven. Binnen het plangebied was een bouwvlak aanwezig dat één geheel vormde met het bouwvlak op het perceel Utrechtseweg 63 en 65. Dit bouwvlak mocht voor maximaal 37% worden bebouwd. Dit percentage is volledig benut, hoewel de aanbouw van het hoofdgebouw is gesloopt. Reden hiervan is dat de kelder die behoorde bij de gesloopte aanbouw behouden blijft en ondergrondse bebouwing meetelt bij de berekening van het bebouwingspercentage.

In het nu voorliggende plan is aan het afgesplitste perceel grotendeels een woonbestemming toegekend. De voorzijde van het perceel heeft een tuinbestemming gekregen. Het maximum bebouwingspercentage van het bouwvlak is binnen het plangebied komen te vervallen.

2. [appellante] woont op het adres [locatie A], direct ten zuiden van het plangebied. Het bestemmingsplan voorziet in de bouw van een woning tussen het perceel Utrechtseweg 63 en 65 en haar perceel. Zij vreest dat daardoor de monumentale en cultuurhistorische waarden van haar woning en haar woon- en leefklimaat onevenredig worden aangetast.

Ingetrokken beroepsgronden

3. Op de zitting heeft [appellante] de beroepsgronden die waren gericht tegen de toename van stikstof en geluidsoverlast ingetrokken.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De

Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.
Is de sloop van de aanbouw en de afwerking van de kelder voldoende gewaarborgd?

5. [appellante] betoogt dat het plan niet strekt tot een goede ruimtelijke ordening. Zij voert daarover aan dat in de plantoelichting is vermeld dat de raad medewerking wilde verlenen aan het initiatief, mits de aanbouw bij het landhuis 't Zuidereind zou worden gesloopt en de kelder behoorlijk zou worden afgewerkt en vanaf het maaiveld aan het zicht zou worden onttrokken. [appellante] voert aan dat in het plan de voorwaardelijke verplichting ontbreekt dat deze ruimtelijke maatregelen worden uitgevoerd. Zij wijst er daarbij op dat het souterrain wel degelijk zichtbaar is vanaf het maaiveld. Verder stelt [appellante] dat het bouwvlak op het perceel Utrechtseweg 63 en 65 niet is verkleind en dat het plan bouwmogelijkheden toevoegt.

5.1. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening is, omdat het geen voorwaardelijke verplichtingen bevat over het slopen van de aanbouw en het afwerken van de kelder. Een voorwaardelijke verplichting hoeft alleen in het bestemmingsplan te worden opgenomen als de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat dit noodzakelijk is in het kader van een goede ruimtelijke ordening, of als de noodzaak van een voorwaardelijke verplichting aannemelijk wordt gemaakt (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2269). De raad heeft gemotiveerd toegelicht dat voordat het besluit tot vaststelling van het plan was genomen, de aanbouw al was gesloopt en de kelder naar tevredenheid van de raad was afgewerkt. Het was daardoor volgens de raad niet meer noodzakelijk om hierover voorwaardelijke verplichtingen in het plan op te nemen. [appellante] heeft verder niet aannemelijk gemaakt dat het om een andere reden noodzakelijk is om deze voorwaardelijke verplichtingen in het plan op te nemen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad de sloop van de aanbouw en de afwerking van de kelder niet als voorwaardelijke verplichtingen in het plan hoeven opnemen.

Het betoog faalt.

Tast het plan de landschappelijke waarden van de omgeving onevenredig aan?

Ligging en hoogte van de te bouwen woning

6. [appellante] betoogt dat de afstand tussen de te bouwen woning en haar woning, alsook de rooilijn en de goot- en nokhoogte van de te bouwen woning afbreuk doen aan het beschermde karakter van het villapark rondom de Utrechtseweg en de rijksmonumentale waarden van het ensemble van de woningen aan de [locatie A] en [nummer] 71. Zij voert daarover aan dat de te bouwen woning te dicht op haar woning is voorzien. De raad heeft onvoldoende gemotiveerd waarom wordt afgeweken van het uitgangspunt van het bestemmingsplan "Utrechtseweg" dat de minimale afstand tussen hoofdgebouwen 20 meter bedraagt. Daarnaast zou de rooilijn van de te bouwen woning volgens [appellante] naar achter moeten worden gelegd, zodat de rijksmonumentale waarde van het ensemble van de woningen aan de [locatie A] en [nummer] 71 wordt benadrukt. Dit is volgens haar ook gebeurd bij de woning aan de Utrechtseweg 73. Verder vindt [appellante] de goot- en nokhoogte van 7 en 11 meter niet passen bij de goot- en nokhoogte van haar woning van 6 en 9 meter. De raad heeft ten onrechte aangesloten bij de goot- en nokhoogte van het qua monumentale status lager gewaardeerde gemeentelijk monument Utrechtseweg 63 en 65 en niet bij het rijksmonumentale ensemble van de woningen van de [locatie A] en [nummer]

71, zo stelt [appellante]. Dit geldt volgens haar te meer nu deze hoogtematen op grond van artikel 11, onder a, onder 6, van de planregels mogen worden vergroot met ten hoogste 10%, wat leidt tot een goot- en nokhoogte van maximaal 7,7 en 12,1 meter. Ten slotte betoogt [appellante] dat het plan niet is te verenigen met het conserverende karakter van het voorheen geldende bestemmingsplan "Utrechtseweg". Dat bestemmingsplan bracht volgens de plantoelichting hoofdzakelijk alle bestaande functies in kaart en bestemde deze functies zonder vergaande ontwikkelingsmogelijkheden op te nemen. Het plan houdt volgens [appellante] in die zin een onverklaarbare breuk in met het planologisch beleid.
6.1. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de afstand tussen de te bouwen woning en de woning van [appellante], alsook de rooilijn van de te bouwen woning passen in de omgeving van het plangebied.

In de plantoelichting heeft de raad gemotiveerd toegelicht dat de afstand tussen de te bouwen woning en de woning van [appellante] meer dan 10 meter is en dat deze afstand vanuit ruimtelijk-stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar is. Daarbij heeft de raad in aanmerking mogen nemen dat de ruimte tussen de woningen langs de Utrechtseweg varieert tussen de 10 en 35 meter en dat met name in zuidelijke richting de onderlinge afstand afneemt. Zo bedraagt de onderlinge afstand tussen de woningen aan de Utrechtseweg 71 en 73 ongeveer 12 meter. Bovendien zal de woning worden gebouwd binnen het bestaande bouwvlak, zodat het plan in die zin geen bebouwing dichter bij de woning van [appellante] toestaat dan het voorheen geldende bestemmingsplan "Utrechtseweg".

Voor wat betreft de rooilijn, stelt de Afdeling vast dat het plan de plaats van de rooilijn niet wijzigt. Zoals hiervoor opgemerkt wordt de woning immers gebouwd binnen de contouren van het bouwvlak zoals dat in het bestemmingsplan "Utrechtseweg" al was opgenomen. Bovendien ligt de rooilijn van de te bouwen woning in lijn met die van de bestaande woningen die in het lint van de Utrechtseweg zijn gebouwd. De Afdeling ziet om deze reden geen grond voor de conclusie dat de ligging van de te bouwen woning de samenhang tussen de woningen aan de [locatie A] en [nummer] 71 zo zeer verstoort dat dit in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij volgt de Afdeling de raad in het standpunt dat uit de redengevende omschrijvingen bij aanwijzingen van de woningen [locatie A] en [nummer] 71 als rijksmonument weliswaar blijkt dat er een zekere ensemblewaarde bestaat tussen deze woningen, maar niet dat deze waarde wordt versterkt of verzwakt door de positionering van omliggende bebouwing. Ook heeft [appellante] niet aannemelijk gemaakt dat de rooilijn van de woning aan de Utrechtseweg 73, die in 2016 is gebouwd, bewust is teruggelegd vanwege de gestelde ensemblewaarde. Deze woning is immers gebouwd overeenkomstig de verbeelding van het voorheen geldende bestemmingsplan "Utrechtseweg". Deze verbeelding komt verder overeen met het door de raad overgelegde fragment van de plankaart van het bestemmingsplan "Utrechtseweg" uit 2001. De Afdeling kan de raad dan ook volgen in de stelling dat de rooilijn van de woning op het perceel Utrechtseweg 73 is bepaald door de ligging van de bebouwing in het verleden en niet zozeer door de samenhang met het naastgelegen perceel.

Voor zover het plan voorziet in een goot- en nokhoogte van 7 en 11 meter, heeft de raad gemotiveerd toegelicht dat deze lager zijn dan de maatvoeringen in het bestemmingsplan "Utrechtseweg". Daarin was een goot- en nokhoogte van 8 en 14 meter toegestaan. Uitgaande van deze maatvoering bestond onder het voorheen geldende bestemmingsplan al de mogelijkheid dat [appellante] zou worden geconfronteerd met een grotere woning op het plangebied. Daarbij komt dat, ook als gebruik wordt gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid uit artikel 11, onder a, onder 6, van de planregels, de goot- en nokhoogte van de te bouwen

woning nog steeds lager zijn dan voorheen was toegestaan. De Afdeling ziet verder geen grond voor het oordeel dat de raad voor de maatvoering aansluiting heeft moeten zoeken bij die van de rijksmonumenten [locatie A] en [nummer] 71, alleen omdat deze woningen een sterkere monumentale bescherming hebben dan het gemeentelijk monument Utrechtseweg 65 en 67. In de hiervoor genoemde redengevende omschrijvingen ziet de Afdeling geen aanknopingspunt voor het oordeel dat de monumentale waarden van deze twee rijksmonumenten wordt beïnvloed door de omvang van de bebouwing in de omgeving daarvan. De Afdeling betrekt daarbij de toelichting van de raad dat de hoogtes aansluiten bij de andere monumentale panden in de directe omgeving, onder andere het pand Utrechtseweg 63-65 en de hoogtes ter plaatse ruimtelijk aanvaardbaar kunnen worden geacht, mede gelet op wat planologisch mogelijk is voor bebouwing in de omgeving op grond van het bestemmingsplan "Utrechtseweg". Verder is de afstand tussen de te bouwen woning en de woning van [appellante] meer dan 10 meter en zijn de woningen vrijstaand. Onder deze omstandigheden heeft de raad, mede gelet op de vorige planregeling, de goot- en nokhoogte aanvaardbaar mogen achten.
De Afdeling overweegt ten slotte dat het conserverend karakter van een bestemmingsplan niet betekent dat bestemmingen en aanduidingen in het geheel niet meer gewijzigd kunnen worden en het plan geen enkele ruimte mag bieden voor nieuwe ontwikkelingen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:110). Hiervoor is geconstateerd dat het plan geen ruimere bebouwingsmogelijkheden bevat dan het bestemmingsplan "Utrechtseweg". Zo is de plaats van het bouwvlak niet gewijzigd en mag er nog steeds niet buiten het bouwvlak worden gebouwd. Daarnaast zijn, zoals hiervoor overwogen, de toegestane goot- en nokhoogte lager dan in het bestemmingsplan "Utrechtseweg" was toegestaan. Ook biedt het plan geen mogelijkheden voor gebruik dat afwijkt van het huidige gebruik. Onder deze omstandigheden heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat het plan geen vergaande ontwikkelmogelijkheden bevat en in die zin verenigbaar is met het conserverend karakter van het bestemmingsplan "Utrechtseweg".

Het betoog faalt.

Vergunningsvrije bouwmogelijkheden

7. [appellante] betoogt dat het plan ten onrechte geen verbod bevat om vergunningsvrije bouwwerken te realiseren op het hele achtererf van de te bouwen woning. Zij voert daarover aan dat het hierdoor mogelijk wordt om op één meter achter de voorgevel buiten het bouwvlak op het achtererfgebied zonder omgevingsvergunning bouwwerken met een maximale hoogte van 4 meter te realiseren. Omdat wordt afgeweken van de 20 meter afstand tussen hoofdgebouwen die als uitgangspunt geldt, had het in de rede had gelegen om het vergunningsvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken in zijn geheel uit te sluiten. Ook tasten bijbehorende bouwwerken van 4 meter hoog volgens [appellante] het ensemble van de rijksmonumentale woningen [locatie A] en [nummer] 71 aan. De goothoogte van haar woning, die direct grenst aan het plangebied, is namelijk slechts 2,5 meter. De regels die horen bij de dubbelbestemming "Waarde - cultuurhistorie - Villapark" geven te weinig waarborg dat de ruimtelijke karakteristieken van een villapark beschermd worden, zo stelt [appellante].

7.1. Artikel 5.1 van de planregels luidt: "De voor 'Waarde - Cultuurhistorie - Villapark' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor: het behoud van ruimtelijke karakteristieken behorende bij een villapark".

Artikel 5.2 van de planregels luidt: "In afwijking van het bepaalde bij de andere bestemmingen mogen uitsluitend bouwwerken ten dienste van de bestemming en aanduidingen worden gebouwd, met dien verstande dat: […]

5.2.2 ten aanzien van bijbehorende bouwwerken

a. de goothoogte van een bijbehorend bouwwerk niet meer dan 3,00 meter mag bedragen;

b. de bouwhoogte van een bijbehorend bouwwerk niet meer dan 5,00 meter mag bedragen".

7.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad voldoende heeft gemotiveerd dat er, gelet op de locatiespecifieke omstandigheden, geen aanleiding is om de mogelijkheid om op de achterzijde van het perceel vergunningsvrije bouwwerken op te richten in zijn geheel uit te sluiten.

Het is niet aanvaardbaar dat een planregeling vergunningsvrij bouwen in een plangebied in zijn algemeenheid uitsluit, zonder dat locatiespecifieke omstandigheden daarvoor aanleiding geven (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:571 en 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1408). De raad heeft in de nota van zienswijzen gemotiveerd toegelicht dat het voorheen geldende bestemmingsplan "Utrechtseweg" in het geheel geen bebouwingsvrije zones bevat voor percelen met monumentale panden voor wat betreft bijbehorende bouwwerken. Daarnaast heeft de raad aan het plangebied de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie - Villapark" toegekend. Deze dubbelbestemming strekt tot het behoud van ruimtelijke karakteristieken behorende bij een villapark. De bouw- en gebruiksregels die bij deze dubbelbestemming horen heeft de raad overgenomen uit het voorheen geldende bestemmingplan "Utrechtseweg". Het plan wijkt in die zin dan ook niet af van de planregeling die geldt voor percelen in de omgeving van het plangebied. Gelet op de ruime omvang en vrije ligging van het plangebied heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding hoeven zien om in dit specifieke plan strengere regels op te nemen, bijvoorbeeld vanuit het belang om te komen tot een zuinig ruimtegebruik. Daarbij betrekt de Afdeling dat de raad rekening heeft gehouden met de belangen van [appellante], doordat een strook van twee meter breed langs de grens met het perceel van [appellante] is voorzien van de bouwaanduiding ‘bijgebouwen uitgesloten’. De afstand van twee meter is vergelijkbaar met de afstand waarop de garage van [appellante] van de perceelsgrens staat, zodat de minimale afstand tussen de bebouwing vier meter is. De raad heeft hiermee voldoende inzichtelijk gemaakt dat er rekening is gehouden met de gevolgen van vergunningsvrij bouwen en dat deze gevolgen aanvaardbaar zijn.

Het betoog faalt.

Afwijkingsmogelijkheden

8. [appellante] betoogt dat de afwijkingsmogelijkheden die in het plan zijn opgenomen te ruim zijn. Zij voert daarover aan dat als de hoogtematen met ten hoogste 10% worden verhoogd, de te bouwen woning haar woning zal overheersen, in tegenstelling tot wat in paragraaf 5.10.2 van de plantoelichting staat aangegeven.

8.1. Artikel 11, lid a, van de planregels luidt: "Burgemeester en wethouders kunnen bij omgevingsvergunning afwijken van de bepalingen van het plan voor:

[...]

6. overschrijding van de uit dit plan volgende maximum hoogtematen met maximaal 10% tot een maximum van 2,00 meter;"

[...]".

8.2. De Afdeling overweegt dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de afwijkingsbevoegdheid uit artikel 11, onder a, onder 6, van de planregels, die betrekking heeft op de hoogtematen, aanvaardbaar is.

Hiervoor is onder 6.1 komen vast te staan dat de raad de goot- en nokhoogte van 7 en 11 meter aanvaardbaar heeft mogen vinden, ook als deze zouden worden vergroot met toepassing artikel 11, onder a, onder 6, van de planregels. Ook is van belang dat overeenkomstig het bepaalde in de aanhef van artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo een omgevingsvergunning bij toepassing van een binnenplanse afwijkingsregeling alleen mag worden verleend als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De bevoegdheid van het college om al dan niet toepassing te geven aan een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid is om die reden niet onbegrensd. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad aan het plangebied de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie - Villapark" heeft toegekend. Bij een besluit om af te wijken van de hoogtematen, zal het college moeten motiveren dat dat besluit voldoet aan een goede ruimtelijke ordening en geen afbreuk doet aan de ruimtelijke karakteristieken behorende bij een villapark. Het betoog faalt.

Is het plan onuitvoerbaar vanwege de bodemgesteldheid?

9. [appellante] betoogt dat het plan niet uitvoerbaar is, vanwege de bodemgesteldheid.

9.1. Op grond van artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

9.2. Voor zover [appellante] stelt dat de uitvoering van het plan onaanvaardbare gevolgen heeft voor de bodem, beroept zij zich op een norm die is neergelegd in de Wet bodembescherming (hierna: Wbb). De normen uit de Wbb strekken ter bescherming van de kwaliteit van de bodem. Het betoog van [appellante] heeft betrekking op de kwaliteit van de bodem van het plangebied en niet op die ter plaatse van haar eigen woning. De bepalingen van de Wbb strekken daarom kennelijk niet tot bescherming van de belangen van [appellante] (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.98).

9.3. De Afdeling laat de beroepsgronden die betrekking hebben op de gesteldheid van de bodem van het plangebied buiten beschouwing, nu artikel 8:69a van de Awb eraan in de weg staat dat het bestreden besluit om die reden wordt vernietigd.

Verwijzing zienswijze

10. [appellante] heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. De raad is in de nota van zienswijzen uitvoerig ingegaan op deze zienswijze. [appellante] heeft in het beroepschrift of op de zitting geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van die zienswijze onjuist zou zijn.

Het betoog faalt.

Conclusie

11. Het beroep tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is ongegrond.

12. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Daalder
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Helvoort
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 mei 2023

361-1026