

Stedelijke Ontwikkeling

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland
Directie Beleid
Sector Ruimtelijke Ontwikkeling
Postbus 3007
2001 DA Haarlem

Uw contact N. Cuperus

T (020) 540 49 11

F (020) 540 45 59

gemeente@amstelveen.nl /

n.cuperus@amstelveen.nl

Postbus 4, 1180 BA Amstelveen

*Vermeld bij reactie ons kenmerk en datum
van deze brief*

INGEKOMEN - 2 MAART 2023

Datum 1 maart 2023

Ons kenmerk Z23-018787

Betreft Verzoek ontheffing Omgevingsverordening, woningbouw Amsteldijk Zuid 105.

Geacht college,

Al enige tijd is er een plan voor de herontwikkeling van de locatie Amsteldijk Zuid 105. De gemeente Amstelveen heeft een overeenkomst gesloten met betrekking tot het voeren van een planologische procedure voor het realiseren van drie woningen op de locatie Amsteldijk Zuid 105 te Amstelveen. De drie beoogde woningen komen ter plaatse van een voormalig café. De planlocatie bevindt zich in het buurtschap De Zwarte Kat langs de Amsteldijk. Doordat het perceel Amsteldijk Zuid 105 deel uitmaakt van het werkingsgebied MRA Landelijk Gebied, verzet de Omgevingsverordening NH2020 zich tegen de woningbouwontwikkeling die het college ter plaatse mogelijk wil maken. Gelet hierop is ontheffing van de provinciale verordening noodzakelijk, om het plan doorgang te kunnen laten vinden.

Het college van burgemeester en wethouders doet hierbij een verzoek aan het college van Gedeputeerde Staten om ontheffing te verlenen van de Omgevingsverordening NH2020 (en de opvolgende Omgevingsverordening NH2022/2023) voor de ontwikkeling van drie woningen op de locatie Amsteldijk Zuid 105 (kadastraal percelen X-151 en X-178).

Dit verzoek is opgebouwd uit de volgende onderdelen:

1. Voorgeschiedenis.
2. Beschrijving van de huidige situatie.
3. Beschrijving van het initiatief/bouwplan.
4. Van toepassing zijnde werkingsgebieden Omgevingsverordening NH2020: MRA Landelijk Gebied, Landelijk Gebied en Bijzonder Provinciaal Landschap (BPL).
5. Ontheffingsmogelijkheid en -voorwaarden.
6. Toetsing aan het ruimtelijke beleid.

1. Voorgeschiedenis

De onderhavige planontwikkeling en ontheffingsaanvraag heeft betrekking op de beoogde drie vrijstaande woningen op het perceel aan de Amsteldijk Zuid 105 te Amstelveen. Voor deze planlocatie en drie woningen is in 2021 het bestemmingsplan "Amsteldijk Zuid 105" vastgesteld. Dit bestemmingsplan is op 31 augustus 2022 door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) op formele gronden vernietigd ingevolge de grammaticale interpretatie van artikel 24 (bufferzones), eerste lid, onder a van de toen geldende Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV). De overige behandelde inhoudelijke beroepsgronden zijn vervolgens wel nadrukkelijk door de ABRvS in het kader van finale geschillenbeslechting beoordeeld en allemaal ongegrond verklaard (Zie in de uitspraak vanaf overweging 4.7 t/m 10). Door de ABRvS is geen uitspraak gedaan over of de planlocatie wel of geen bestaand stedelijk gebied (als bedoeld in het Besluit ruimtelijke ordening) betreft.

Het bouwplan van de drie onderhavige woningen is begin 2021 behandeld door Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit (ARK) van de provincie. In de ontvangen adviesdocumenten (2021) en zienswijze (23-12-2020) heeft de provincie geen bezwaren geuit tegen de drie woningen dan wel het (bouw)plan. De Raad van State leidt uit het overleg en adviezen (de zienswijze en adviesdocumenten) met betrekking tot het bestemmingsplan Amsteldijk Zuid 105 het volgende af: "De provincie heeft onderhavige kleinschalige ontwikkeling, blijkens het overleg en de adviezen, als een plan opgevat dat geen nadelige gevolgen heeft voor het landschap en de zogenoemde Amstelscheg en heeft het bestemmingsplan niet afgekeurd op basis van artikel 24 van de PRV." Echter, de gemeente had gezien de uitspraak van de Raad van State een ontheffing moeten aanvragen ten aanzien van artikel 24 PRV. Inmiddels is de PRV vervangen door de Omgevingsverordening NH2020, en daarmee de bufferzone door in feite drie nieuwe werkingsgebieden.

De gemeente heeft met de eigenaar van het onderhavige perceel (X-151) een overeenkomst gesloten in zake het bouwplan met de drie woningen. Uit de overeenkomst volgt de inspanningsplicht om alsnog een ontheffing bij de provincie aan te vragen.

2. Huidige situatie

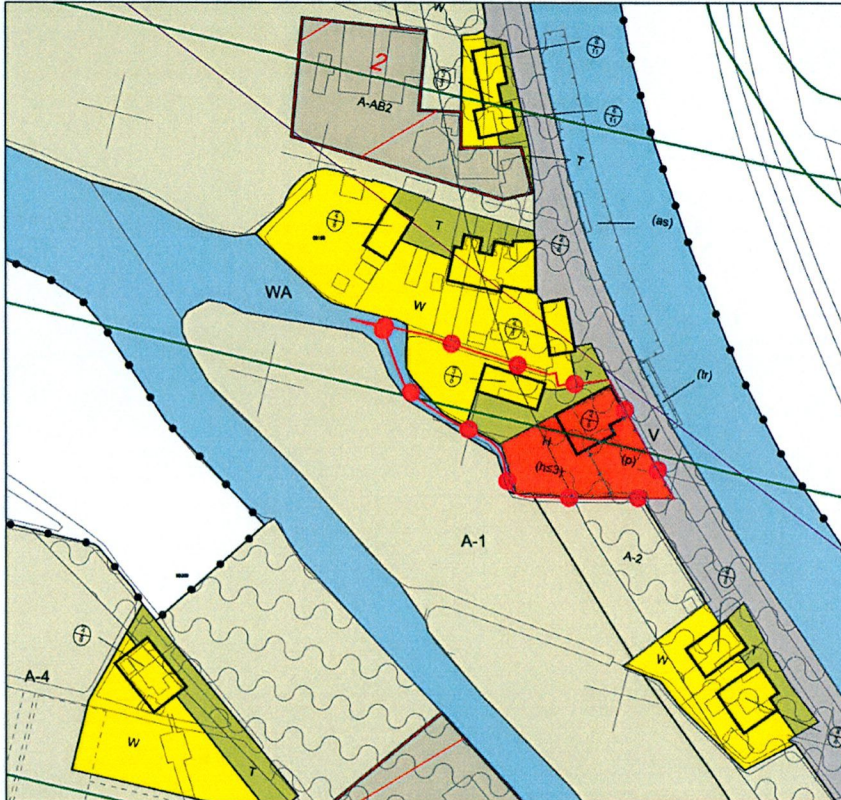
De onderhavige locatie Amsteldijk Zuid 105 is gelegen in het buurtschap De Zwarte Kat. Ter plaatse geldt het bestemmingsplan "Landelijk Gebied" met onder meer een horecabestemming. De Amsteldijk Zuid is gelegen aan de rivier de Amstel en kent een afwisselend beeld van clusters van aaneensluitende woon- en bedrijfsbebouwing, en doorzichten op achtergelegen gebieden van de Amstelscheg en Bovenlanden. De directe omgeving van de planlocatie kent aan de noordzijde woonbebouwing van het buurtschap, en ten zuiden op circa 25 meter eveneens woonbebouwing, en ten westen een watergang en agrarisch gebied met eveneens woonbebouwing (Ringdijk BP nummer 6).

De onderhavige locatie betreft het perceel op het adres Amsteldijk Zuid 105. Op dit perceel met nr. 151 (sectie X) bevindt zich het gebouw van het voormalige café "De Zwarte Kat" en een naastgelegen woning/woonschuur met vigerende woonbestemming. Aan de voorzijde van het horecagebouw ligt een klein perceel met nr. 178 (sectie X). Dit perceel is (nog) in eigendom van het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht. Beide percelen maken onderdeel uit van het onderhavige plangebied.

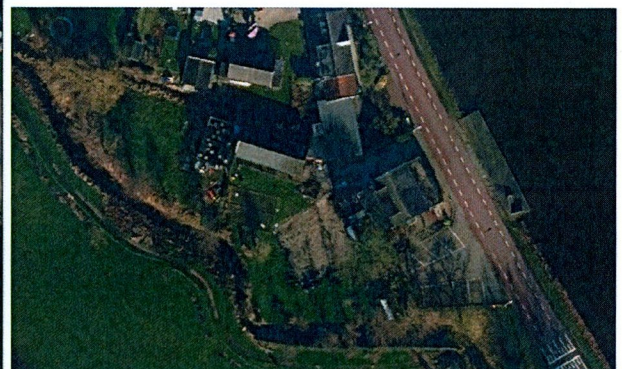
De huidige bebouwing is verouderd. De locatie is enigszins verloederd sinds het sluiten van het café in 2017. Nieuwe horeca invullingen voor de lange termijn hebben zich niet aangevend en zijn blijkens nader extern onderzoek ook niet bedrijfseconomisch haalbaar.

Het geldende bestemmingsplan Landelijk Gebied kent geen afwijkmogelijkheden of wijzigingsbevoegdheden om op deze locatie (de) woningbouw toe te laten. Het beoogde bouwplan zal daarom middels een planologische procedure mogelijk gemaakt (moeten) worden, indien een provinciale ontheffing wordt verkregen.

Uitsnede vigerend bestemmingsplan Landelijk Gebied t.p.v. Amsteldijk Zuid 105



Luchtfoto's plangebied Amsteldijk Zuid 105 en omgeving



3. Planbeschrijving

De ontwikkeling betreft de sloop van het horecagebouw en het woonpand, het verwijderen van terreinverhardingen, het saneren van de bodem, en de realisatie van drie vrijstaande woningen, op de locatie Amsteldijk Zuid 105.

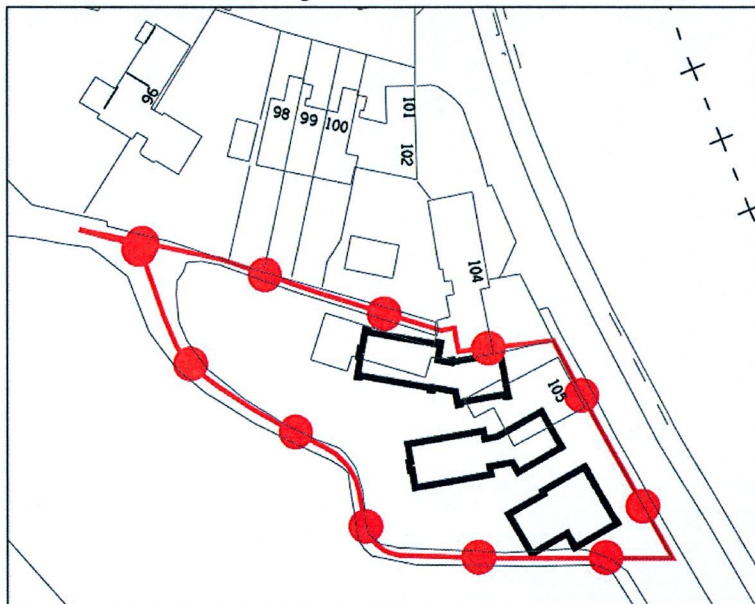
De woningen hebben een maximale goothoogte van 6 meter en een maximale bouwhoogte van 10 meter, gemeten vanaf het peil zijnde het bestaande maaiveldniveau ter plaatse van de voorgevels.

De drie nieuwe woningen zijn gesitueerd op het talud van de Amsteldijk, en liggen niet direct aan de weg op de dijk. De woningen worden enkele meters achter de rooilijn van het huidige horecapand gerealiseerd op een afstand van respectievelijk circa 6,5 , 8,5 en 10 meter van de bovenkant van de Amsteldijk en de weg.

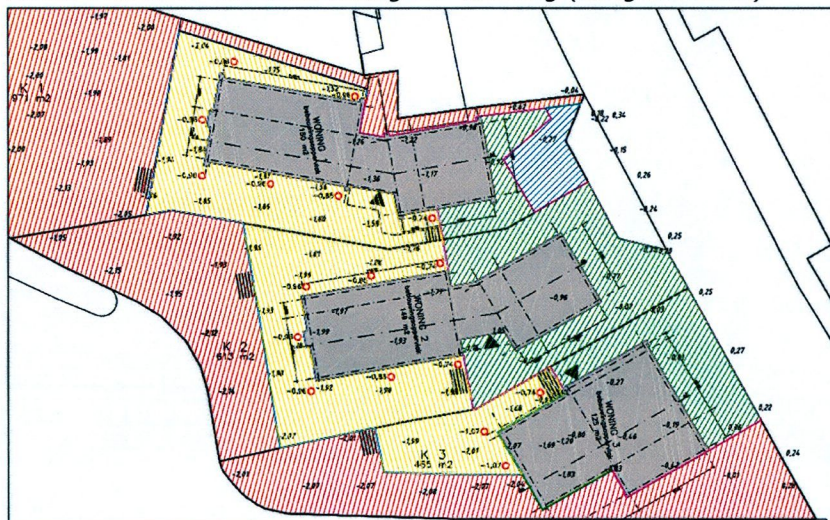
De beoogde woonpercelen hebben een oppervlakte van respectievelijk circa 465, 613 en 971 m². Er is sprake van drie relatief smalle percelen, met een ruime, langgerekte tuin achter en naast de woningen.

De woningen kennen een grondoppervlakte van respectievelijk circa 125, 149 en 150 m².

Nieuwe situatie: situering nieuwbouw



Nieuwe situatie: terreininrichting en -indeling (hoogtevlakken)



Impressie nieuwbouw



Aan de voorzijde van elke woning worden twee parkeerplaatsen gerealiseerd, behorende bij de drie woningen. Het betreft in totaal zes parkeerplaatsen min of meer direct gelegen aan de weg van de Amsteldijk.

Impressie drie woningen Amsteldijk Zuid 105 in omgeving (buurtschap Zwarte Kat)



Stedenbouwkundige- en omgevingsanalyse plan(gebied)

Voor de locatie Amsteldijk Zuid 105 is in nauw overleg met de stadsarchitect een bouwplan met drie vrijstaande woningen ontwikkeld. Het onderhavige plangebied is gelegen in het buurtschap De Zwarte Kat. De bebouwing ligt in het buurtschap iets dichter op elkaar, dan in het lint aan de Amsteldijk Zuid. De verkaveling is bijzonder in dit smalle deel tussen de Amstel en de Ringsloot. De verkaveling is hier niet haaks op de Amsteldijk, en sluit in hoofdvorm aan op de historische verkaveling van het hele gebied. De kavels van het buurtschap De Zwarte Kat lopen achter het lint aan de Amsteldijk door.

Doordat de verkaveling niet haaks op de Amsteldijk staat en de Amsteldijk meandert langs de Amstel kent de bebouwing van dit buurtschap van elkaar verschillende bebouwingsrichtingen. Bebouwing aan het lint heeft vaak een andere richting dan de (aangebouwde) bebouwing erachter en knikt ten opzichte van elkaar.

Het pand van het voormalige café de Zwarte Kat staat pal aan de dijk, met de goot naar de dijk gekeerd. De typologie van deze bebouwing is door zijn positionering 'dijkhuis'. De huidige bestemming van het pand en parkeerterrein is 'Horeca'.

In het bestemmingsplan "Landelijk Gebied" zijn er bouwvlakken met de bestemming 'Wonen' achter het lint aanwezig. De positie van het noordelijke bouwvlak 'Wonen' op de onderhavige locatie is verder van de Amsteldijk af gelegen. De uitstraling van het gebouw is landelijk en doelmatig en lijkt qua verschijningsvorm meer op een schuur dan op een woning.

Het Beeldkwaliteitplan Amsteldijk is hoofdzakelijk geschreven voor vervangende nieuwbouw van woningen. Er liggen erven/kavels aan de Amstel met een specifieke kwaliteit die

niet uitdrukkelijk genoemd worden in het Beeldkwaliteitplan Amsteldijk (2020). Kavels waarbij een andere bestemming dan 'Wonen' zoals 'Horeca' of 'Bedrijf' getransformeerd wordt naar wonen, of een specifieke locatie zoals een locatie behorend tot de kern Nes of het buurtschap De Zwarte Kat, worden niet specifiek benoemd in het Beeldkwaliteitplan. Deze locaties zijn gebaat bij een locatie specifieke benadering. Mede daarom is de stadsarchitect nauw bij de planvorming betrokken geweest.

Het bouwvlak van het 'dijkhuis' verschuift naar het zuiden ter plaatse van het parkeerterrein, maar het nieuwe bouwvlak komt niet direct aan de weg op de dijk te liggen. Het achterliggende bestaande bouwvlak van de woning wordt benut voor een nieuwe woning, maar het nieuwe bouwvlak krijgt een iets andere vorm. En tussen deze twee nieuwe bouwvlakken in wordt een woning toegevoegd met een geknikt bouwvlak, welke tevens niet direct aan de weg op de dijk komt te liggen. De drie nieuwe woningen komen op afstand van de dijk en zouden in principe in de typologie 'vrijstaande woning' van het Beeldkwaliteitplan Amsteldijk' geschaard worden, maar sluiten niet aan op de beschrijving van de typologie 'vrijstaande woning' in het Beeldkwaliteitplan vanwege de specifieke locatie en situatie.

Het parkeerterrein komt te vervallen. Het parkeren voor de drie nieuwe woningen kent een verdeling over de kavels en concentreert zich niet meer op één plek.

De ruimtelijke inpassing van het onderhavige (bouw)plan is gebied specifiek:

- het plangebied behoort tot het buurtschap De Zwarte Kat en het bouwplan is daar een aanvulling op;
- er wordt ingespeeld op de specifieke ligging, verkaveling en kavelvorm;
- er wordt ingespeeld op een bestaande setting van bouwvlakken op wisselende afstanden van de Amsteldijk en deze setting wordt versterkt;
- de inpassing van de woonbebouwing in variatie in afstand tot de Amsteldijk en het handhaven van de bestaande verschijningsvorm in hoogte komt overeen met het Beeldkwaliteitplan Amsteldijk;
- de verpauperde bebouwing en een geasfalteerd parkeerterrein worden vervangen door nieuwbouw met tuin/woonerf waarbij het geheel een positief effect op de ruimte en de kwaliteit van het gebied heeft;
- het toevoegen van een bouwvlak (met woning) bij de transformatie, ten opzichte van de twee bestaande bouwvlakken, doet geen afbreuk aan de gebiedspecifieke kenmerken van de onderhavige locatie.

Doel en uitgangspunten planologische procedure

De benodigde planologische procedure zal de nieuwbouw van drie vrijstaande woningen op de locatie Amsteldijk Zuid 105 mogelijk maken, waarbij de procedure pas en enkel wordt opgestart als de ontheffing van Gedeputeerde Staten is verkregen.

Met de woningbouw wordt de huidige functie en bebouwing van deze locatie vervangen, waarbij een reeds bestaande woning met een vigerende woonbestemming dus met dit bouwplan zal worden vervangen door nieuwbouw. Het plan zorgt ervoor dat een ongebruikt horecaterrein alsmede een verouderde bestaande woning worden herontwikkeld tot nieuwe (dijk)woningen passend bij de planlocatie langs de Amstel. Het horecapand van het voormalige café, het direct naastgelegen parkeerterrein en de achtergelegen verouderde woonschuur worden gesloopt, en het terrein zal worden gesaneerd. Het doel is om de planlocatie een ruimtelijke kwaliteit verbetering te geven. Het onderhavige plan betreft een transformatie en bouwplan in bestaand bebouwd gebied, die de landschappelijke waarden in stand laat en de ruimtelijke kwaliteit verbetert. Het onderhavige bouwplan is passend binnen de Amstelscheg. Het plangebied is in de huidige situatie reeds bebouwd en geen open landschap.

Woonfunctie in plaats van horecabestemming

Ten aanzien van de keuze om een nieuwe woonfunctie met de drie beoogde vrijstaande woningen mogelijk te maken (waarvan twee woningen planologisch nieuw qua gebruiksfunctie) en de bestaande horecamogelijkheid op te heffen, is een onderzoek verricht naar de mogelijkheden van (het behoud van) een horecafunctie in het plangebied.

Er is in opdracht van de gemeente door het bureau Van Spronsen & Partners een onderzoek verricht naar de haalbaarheid van een nieuwe horecaonderneming op de locatie Amsteldijk Zuid 105. Het verrichte haalbaarheidsonderzoek naar horeca op de onderhavige planlocatie laat zien dat er niet voldoende markt is voor een rendabele horecagelegenheid. De verwachting is dan ook dat het bestaande horecagebouw (het voormalige café) leeg blijft staan, en het behouden van een horecabestemming is niet opportuun.

Derhalve kan (ook uit het oogpunt van een mogelijke behoefte aan horeca) de bestaande horecabestemming worden opgeheven en plaats maken voor de nieuwe woonfunctie.

4. Werkingsgebieden Omgevingsverordening NH2020

Voor het perceel/plan Amsteldijk Zuid 105 zijn op grond van de Omgevingsverordening NH2020 locatie-specifieke regels van toepassing door de ligging binnen diverse werkingsgebieden, waarbij de volgende relevante werkingsgebieden van toepassing zijn:

- MRA-Landelijk gebied.
- Bijzonder Provinciaal Landschap.
- Landelijk gebied.

MRA-Landelijk gebied

Artikel 6.9 van de verordening is op het perceel van toepassing. Deze bepaling, voor zover relevant, luidt:

Artikel 6.9 MRA Landelijk Gebied

1. Een ruimtelijk plan kan ter plaatse van het werkingsgebied MRA landelijk gebied niet voorzien in een kleinschalige woningbouwontwikkeling.
2. In afwijking van het eerste lid kan een ruimtelijk plan voorzien in functiewijziging van een stedelijke functie naar wonen in de vorm van maximaal twee burgerwoningen, indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:
 - a. ter plaatse van de bestaande stedelijke functie is ten minste één bedrijfswoning planologisch toegestaan;
 - b. de functiewijziging naar een woonfunctie beperkt de bedrijfsvoering en de ontwikkelingsmogelijkheden van omringende agrarische bedrijven niet;
 - c. de bestaande bedrijfsbebouwing op de overige gronden wordt gesloopt en aan deze gronden wordt een bestemming toegekend zonder bouw mogelijkheden; en
 - d. een tweede burgerwoning is alleen mogelijk als meer dan 1.500 m² grondoppervlakte aan bestaande bedrijfsbebouwing op het bestemmingsvlak wordt gesloopt.

Het plan betreft de sloop van een voormalig café met bedrijfswoning om drie burgerwoningen te realiseren. Er kan in dit geval niet worden voldaan aan de voorwaarden van artikel 6.9 tweede lid. Wel zal alle bestaande bebouwing op het perceel gesloopt worden.

De verordening staat gezien artikel 6.9 in de weg aan de beoogde ontwikkeling met woningbouw, zodat een ontheffing vereist is.

Bijzonder Provinciaal Landschap

Artikel 6.46 van de verordening is op het perceel van toepassing. Deze bepaling, voor zover relevant, luidt:

Artikel 6.46 Bijzonder provinciaal landschap

1. De kernkwaliteiten van het Bijzonder provinciaal landschap zijn vastgelegd in Bijlage 6.

2. Een ruimtelijk plan ter plaatse van het werkingsgebied Bijzonder provinciaal landschap bevat regels ter bescherming van de voorkomende kernkwaliteiten.
3. In afwijking van artikel 6.3 bevat het ruimtelijk plan geen regels die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken.
4. Het ruimtelijk plan kan regels bevatten die een andere nieuwe ruimtelijke ontwikkeling dan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, mits deze ontwikkeling de voorkomende kernkwaliteiten niet aantast.
5. De toelichting op het ruimtelijk plan bevat een beschrijving van de voorkomende kernkwaliteiten en een motivering van de wijze waarop wordt voldaan aan het tweede en, indien van toepassing, het vierde lid.
6. Indien uit de motivering volgt dat maatregelen noodzakelijk zijn om te voldoen aan het bepaalde in het vierde lid, dan dient de uitvoering hiervan te zijn geborgd bij de vaststelling van het ruimtelijk plan.

Het plan is gelegen binnen de Amstelscheg. De kernkwaliteiten van het bijzonder provinciaal landschap provincie Noord Holland zijn vastgelegd in bijlage 6 van de verordening, waarin verwezen wordt naar het rapport Gebiedsperspectief en Beeldkwaliteit Amstelscheg. Het plan is passend binnen de kernkwaliteiten van het Bijzonder provinciaal landschap. In paragraaf 6 wordt hier nader op ingegaan.

Het voorgestane (bouw)plan voldoet aan artikel 6.46 van de verordening.

Landelijk gebied / Ruimtelijke kwaliteitseis

Artikel 6.59 van de verordening is op het perceel van toepassing. Deze bepaling luidt:

Artikel 6.59 Ruimtelijke kwaliteitseis ingeval van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in het landelijk gebied

1. Gedeputeerde Staten stellen de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie vast, die de provinciale belangen beschrijft ten aanzien van landschappelijke en cultuurhistorische waarden.
2. Bij de inpassing van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling ter plaatse van het werkingsgebied landelijk gebied, wordt in het ruimtelijk plan, gelet op de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie:
 - a. rekening gehouden met: de ambities en ontwikkelprincipes van het toepasselijke ensemble en van de toepasselijke provinciale structuren;
 - b. bij de inpassing betrokken: de kansen zoals beschreven bij de ambities en ontwikkelprincipes; en
 - c. bij de inpassing betrokken: de ontstaansgeschiedenis en de kernwaarden van het toepasselijke ensemble en van de toepasselijke provinciale structuren.
3. In aanvulling op het tweede lid, wordt bij de inpassing van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in de Amstelscheg rekening gehouden met de karakteristieken en de ontwerpprincipes inzake de samenhang, de ruimtelijke kwaliteit en de identiteit van het landschap, zoals beschreven in het door Gedeputeerde Staten vastgestelde rapport 'Gebiedsperspectief en Beeldkwaliteit Amstelscheg' (nr. 2011-66880).
4. De toelichting van een ruimtelijk plan bevat een motivering waaruit moet blijken dat voldaan is aan het bepaalde in het tweede lid.
5. Gedeputeerde Staten, het dagelijks bestuur van het betrokken waterschap of het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente kunnen de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling om advies vragen, ook in een vroeg stadium, inzake de locatieafweging of de ruimtelijke inpassing.

Het (bouw)plan is gelegen binnen het landelijk gebied. In paragraaf 6 is ingegaan op de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie in relatie tot het voorgestane (bouw)plan, en daarbij de samenhang met de gebiedskenmerken en beeldkwaliteit van de Amstelscheg. Het (bouw)plan is passend binnen het ensemble en de lintenstructuur, en binnen het beleidsdocument "Gebiedsperspectief & Beeldkwaliteit Amstelscheg", waar in paragraaf 6 nader op wordt ingegaan.

Het voorgestane (bouw)plan voldoet aan artikel 6.59 van de verordening.

5. Ontheffingsmogelijkheid en -voorwaarden

In de omgevingsverordening is de mogelijkheid tot verlening van de ontheffing opgenomen in artikel 13.4. Die bepaling luidt als volgt:

Artikel 13.4 Ontheffingsbevoegdheid Wet ruimtelijke ordening

1. Gedeputeerde Staten kunnen op aanvraag van burgemeester en wethouders een ontheffing als bedoeld in artikel 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening verlenen van de regels in hoofdstuk 6 van deze verordening, voor zover deze zich richten op ruimtelijke plannen, en voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijke ruimtelijke beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciaal belang.
2. Gedeputeerde Staten kunnen aan de ontheffing als bedoeld in het eerste lid voorschriften verbinden indien de betrokken provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.
3. Een aanvraag om een ontheffing bevat in ieder geval:
 - a. Een beschrijving van de redenen waarom ontheffing wordt gevraagd;
 - b. Een beschrijving van de mogelijke gevolgen van de ontheffing voor het belang dat beschermd wordt door de regels waarvan ontheffing wordt gevraagd;
 - c. Een verbeelding van het beoogde werkingsgebied van de gevraagde ontheffing.
4. Een verleende ontheffing vervalt indien niet binnen twee jaar na het verlenen van de ontheffing een ruimtelijk plan is vastgesteld met gebruikmaking van de ontheffing.

Volgens artikel 13.4 kan ontheffing worden verleend van de regels in hoofdstuk 6 van de verordening voor zover deze zich richten op ruimtelijke plannen. Artikel 6.9 is een dergelijke bepaling, zodat in beginsel ontheffing kan worden verleend wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan c.q. een provinciaal belang niet wordt geschaad.

6. Ruimtelijk beleid

Uit artikel 13.4 van de verordening volgt dat ontheffing kan worden verleend van de verordening indien de verwezenlijking van het gemeentelijke ruimtelijke beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. Voor een ontheffing dient geen provinciaal belang te worden geschaad ofwel dient een plan passend te zijn binnen het landelijk gebied.

Gemeentelijk beleid

In de Structuurvisie Amstelveen 2025+ zijn uitgangssituaties en beleidskaders gegeven voor het landschap en landelijk gebied.

In de structuurvisie is onder andere het volgende vraagstuk benoemd: Het verdwijnen van oorspronkelijke (bedrijfs-)functie van bebouwing in het buitengebied is aanleiding voor 'verrommeling' van het landschap en mogelijke oorzaak van ongewenst bebouwing en functies in de toekomst.

Langs de Amstel is sprake van onderbroken lintbebouwing (woningen en bedrijven) met uniek zicht op het achtergelegen open polderlandschap. Bedrijfsbebouwingen, zoals kassen langs de Amstel die leegstaan of een andere functie hebben gekregen, leidt op een aantal

plekken tot een rommelige situatie. De polders zelf zijn voornamelijk open van karakter met op een aantal plekken hoeves, natuurgebieden en bosjes.

Om het vraagstuk van verrommeling en ongewenste bestaande bebouwing te kunnen oplossen, zijn nieuwe ontwikkelingen nodig. Voor nieuwe ontwikkelingen gelden de volgende beperkingen en randvoorwaarden:

De Rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek en het Nationale Landschap Groene Hart betekenen beperkingen voor stedelijke functies in het landelijk gebied van Amstelveen. Deze beperkingen worden door Amstelveen onderschreven. Dat wil niet zeggen dat er niets mogelijk is, maar dat initiatieven moeten passen in het landschap of juist een versterking van de kwaliteit of het gebruik van het landschap betekenen, zoals landgoederen, buitenplaatsen en landschapswonen. Ook is het soms noodzakelijk om ruimte te bieden aan initiatieven die het opruimen van storende bebouwing mogelijk maken.

Het onderhavige plan biedt een toekomstperspectief voor de betreffende locatie in het landelijk gebied en aan de rand van het buurtschap De Zwarte Kat. Door de voorgestane nieuwbouw van drie woningen kan een verloederde locatie tot ontwikkeling komen en van ruimtelijke kwaliteitsimpuls worden voorzien. Door de nieuwe functie wordt het ongebruikte terrein (met een leegstaand pand) weer gebruikt en worden de oude panden en verhardingen opgeruimd en de bodem gesaneerd. Voor het behoud van de horecafunctie is geen markt, getuige de jarenlange leegstand van het bestaande horecapand en gezien de resultaten van het verrichte haalbaarheidsonderzoek horeca Amsteldijk Zuid 105. Met het onderhavige plan wordt verrommeling tegengegaan en kwaliteit toegevoegd. Het onderhavige plan voldoet ook aan het landschapsbeleid met betrekking tot de Amstelscheg.

De Structuurvisie Amstelveen 2025+ benoemt met betrekking tot wonen/woningbouw langs de Amsteldijk het volgende: Landelijke woonmilieus scheppen:

Landelijke woonmilieus zijn van belang voor het versterken van de concurrentiepositie van de metropoolregio Amsterdam. Amstelveen kan hierin een goede rol vervullen. Hierbij wordt zowel gedacht aan de ontwikkeling van buitenplaatsen als aan landschappelijk wonen. De ontwikkeling van buitenplaatsen langs de Amstel (in het 'Bovenland') is een mogelijkheid om zowel de landschappelijke kwaliteit van het gebied te behouden en te versterken als specifieke woonmilieus te ontwikkelen. Een andere mogelijkheid is de ontwikkeling van landschappelijk wonen, bijvoorbeeld door toepassing van de 'ruimte voor ruimte regeling'. Deze ontwikkeling zal moeten samengaan met de ontwikkeling van natuur en recreatie in dit gebied.

Een algemene beleidsdoelstelling van de gemeente (ook in de structuurvisie) betreft doorstroming op de woningmarkt.

Het onderhavige plan sluit aan bij de doelstellingen van gemeentelijk ruimtelijk beleid. Om invulling te kunnen geven aan de betreffende doelstellingen van het gemeentelijk beleid, zoals benoemd in de Structuurvisie Amstelveen 2025+, toepasselijk voor de onderhavige locatie, is een ontheffing van de Omgevingsverordening benodigd voor de beoogde drie woningen.

De beoogde ontwikkeling met drie woningen op de locatie Amsteldijk Zuid 105 raakt niet aan het algemene doel van ontwikkeling van natuur en recreatie. De natuur komt niet in het geding door het plan. De mogelijkheden voor een doorstart als horecalocatie zijn onderzocht en niet reëel gebleken, waarmee (mede gezien de kleinschaligheid van de planlocatie) de ontwikkeling van recreatie niet aan de orde is.

Verder voldoet het bouwplan aan het Beeldkwaliteitplan Amsteldijk van de gemeente.

Ten behoeve van het verwezenlijken van het gemeentelijk ruimtelijk beleid voor de planlocatie kan een ontheffing van Omgevingsverordening worden verleend, omdat de regels van de verordening de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit op de planlocatie onevenredig in de weg staan in verhouding tot een provinciaal belang.

Ligging binnen landelijk gebied:

Leidraad Landschap en Cultuurhistorie

Artikel 6.59 uit de Omgevingsverordening is van toepassing op het perceel. Bij de inpassing van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling ter plaatse van het landelijk gebied, wordt rekening gehouden met de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie.

Het plangebied is gelegen binnen het ensemble 'Amstelscheg' en binnen de provinciale structuur '(Bebouwings-)linten'.

Ensemble: Amstelscheg

De Amstelscheg maakte deel uit van een groot veengebied dat lange tijd geleden is ontgonnen en uit drooggemalen polders. Tegenwoordig heeft het resterend veenweidelandschap een agrarische functie, maar krijgt het ook steeds meer betekenis als recreatielandschap, met name voor fietsers, hardlopers en wandelaars. Het Ensemble Amstelscheg is beschreven aan de hand van drie provinciale kernwaarden:

- De landschappelijke karakteristiek: Het plangebied is gelegen binnen het 'Veenriviervierenland (bovenland)', binnen deelgebied 'Veenrivier de Amstel'. Hier staat de verkaveling haaks op de rivieren en door de slingerende rivieren zijn er uitwaaiende en toelopende verkavelingspatronen ontstaan.
- Openheid en ruimtebeleving: Het plangebied is gelegen in het buurtschap De Zwarte Kat, wat een klein bebouwingscluster in de Amstelscheg is.
- De ruimtelijke dragers: Het plangebied is gelegen in een bebouwingslint langs de Amstel. In de linten is de meeste bebouwing van de scheg is gelegen. De kenmerken van, en de uitgangspunten voor, de linten zijn verder uitgewerkt in de provinciale structuur (bebouwings-)linten.

Het ensemble 'Amstelscheg' kent de volgende ambities en ontwikkelprincipes met bijbehorende kansen:

1. De verkavelingspatronen en historische elementen vormen de cultuurhistorische identiteit.
 - a. Handhaving en versterking van het contrast tussen de droogmakerijen en het bovenland:
 - i. Ontwikkel binnen het specifieke verkavelingspatroon met bijbehorende kavelbreedte.
 - b. Het behouden van het landelijke karakter:
 - i. Laat bij transformaties en beëindiging van agrarische bedrijven alleen die functies toe die aansluiten bij de landelijke en recreatieve karakteristiek van het gebied (geen kantoren, autobedrijven, opslag, etc.) en stuur bij de inrichting van de erven op de kenmerkende gebiedskwaliteiten.
 - ii. Behoud en accentuering van de zichtlijnen onder andere van en naar buitenplaatsen en op molens en kerktorens.
 - c. Het koesteren van de polder de Ronde Hoep als landschappelijke parel:
 - i. Laat het unieke verkavelingspatroon intact en behoud de openheid in de polder. Zorg dat schaalvergroting van bedrijfsbebouwing de openheid versterkt.
2. De groene scheg vormt een scherp contrast met het omringend stedelijk gebied.
 - a. Het open houden van de Amstelscheg:
 - i. Houd de polders vrij van bebouwing en behoud het doorlicht vanaf de Amstel-dijk naar het achterliggende landschap.

- ii. Ontwikkel alleen op bestaande kavels en limiteer de volumevergroting bij sloop/nieuwbouw van woningen en bedrijven. Ontwikkelingen groter dan bestaande kavelmaat zijn niet toegestaan.
 - iii. Ontwikkel het erf alleen in de diepte en niet in de breedte. Plaats bijvoorbeeld bijgebouwen en paardenbakken naar achteren ten opzichte van het hoofgebouw.
 - b. Het vergroten van de eenduidige vormgeving van de (onderling verschillende) randen langs het stedelijk gebied.
 - i. Versterk de randen door aan te sluiten op de groene karakteristiek van de desbetreffende rand.
 - c. Sterke (zicht)relaties tussen stad en land.
 - i. Creëer zichtlijnen en nieuwe routes vanaf de stedelijke rand in de richting van de scheg. Zorg dat de ontwikkeling aan de rand een voorkant krijgen naar de scheg.
3. De veenrivieren zijn de dragende structuren in het beeld van de scheg.
- a. (Behoud van) de continuïteit van het dijkprofiel van de Amstel.
 - i. Zorg dat dijken als autonome en continue structuren herkenbaar blijven. Bouw alleen op maaiveldniveau en behoud de teensloot.
 - ii. Sluit wegen loodrecht aan op de dijk of neem deze op in het dijktralud.
 - iii. Hanteer een breed doorzicht bij (ongelijkvloerse) kruisingen met andere infrastructuur.
4. Overige ontwikkelprincipes
- a. Het behouden en het zichtbaar/beleefbaar blijven van de huidige verkavelingsstructuur (inclusief sloten) bij (semi-)tijdelijke en opstellingen in het landschap, zoals voor zonne-energie.
 - i. Zorg voor een ruime landschappelijke begrenzing van het terrein, die aansluit op het bestaande omringende landschap; vermijd hoge hekken in het landschap. Streef ernaar dat de opstelling kwaliteit toevoegt aan het bestaande landschap.
 - ii. Het behouden van de vrije ruimte (molenbiotopen) rond historische windmolens, in verband met de windvang en de zichtbaarheid van de molens in het landschap.

Relatie tot het plan(gebied), en beoordeling plan aan relevante ontwikkelprincipes:

De beoogde ontwikkeling past bij de bestaande verkavelingspatronen en contrasten, en laat het landelijke karakter in stand. Het plangebied zal grotendeels een andere functie krijgen: wonen in plaats van horeca, en uitbreiding van de bestaande woonfunctie. Deze nieuwe functie sluit goed aan op de karakteristiek van de directe omgeving van het plangebied, dat aan de Amsteldijk Zuid (aldaar) enkel uit woonbebouwing bestaat. De transformatie naar de beoogde woningbouw zal zorgen voor een passende aansluiting op de karakteristiek van het gebied.

De ontwikkeling vindt plaats op een bestaande bouwkaavel waar de huidige bebouwing gesloopt wordt, waarbij de oppervlakte van de kavel niet wordt uitgebreid. Het plan heeft geen wezenlijke invloed op de openheid en het contrast van de Amstelscheg.

De nieuwe bebouwing zal komen ter plaatse van bestaande bebouwing. De continuïteit van het dijkprofiel van de Amstel zal daarmee gerespecteerd worden.

Het onderhavige plan heeft geen relevante invloed op de landschappelijke karakteristiek van de Amstelscheg. De voorgestane woningen gaan niet ten koste van de openheid, en hiermee de weidse vergezichten, van het polderlandschap. De onderhavige nieuwbouw heeft een beperkte invloed op de zichtlijnen vanaf de Amstel en op de (openheid in de) droogmakerijen. De bestaande bebouwing en begroeiing in en aan de rand van het plangebied beperkt reeds de zichtlijnen en openheid.

Provinciale structuur: (bebouwings-)linten

De ontstaansgeschiedenis en de kernwaarden – waaronder landschappelijke karakteristiek, openheid, ruimtebeleving en de ruimtelijke structuren, van (bebouwings-)linten worden uiteengezet in de ambities en ontwikkelprincipes voor deze landschappelijke structuur(type).

1. Het lint heeft een duidelijke relatie met het omliggende landschap.
 - a. Een goede herkenbaarheid van het lint als lijnvormige structuur in het landschap.
 - i. Houd het lint herkenbaar en/of versterk het als structuur in het landschap. Wees terughoudend en zorgvuldig met het ontwikkelen van woonbuurten aan of achter het lint.
 - ii. Houd ruimte tussen twee linten vrij en houd 'oksels' tussen kruisende linten open.
 - iii. Houd de oorspronkelijke linten herkenbaar als historische structuren en identiteitsdragers als ze opgenomen zijn/worden in een verdichte omgeving.
 - b. Het behouden van doorzichten vanaf de weg naar het achterliggende landschap.
 - i. Behoud de doorzichten vanaf de linten naar het landschap naast het lint. De mate van openheid verschilt per type lint.
 - ii. Maak bij erfuitbreiding een zorgvuldige afweging of de nieuwe bebouwing het beste achter of naast de bestaande bebouwing kan worden geplaatst.
 - iii. Behoud aanwezige kavelsloten tussen de erven.
 - c. Een zorgvuldige overgang van de erven naar het landschap.
 - i. Behoud karakteristieke erfbeplanting of voeg die toe als dit kenmerkend is voor het landschaps- en/of erftype.
 - ii. Behoud de achtersloten als zij de schaalverschillen markeren tussen smalle kavels aan het lint en brede kavels in het achterliggende landschap.
2. Het lint en de structuurdrager (weg/dijk/vaart) vormen een samenhangend geheel.
 - a. Ontwikkelen passend bij de structuurdrager.
 - i. Sluit aan bij de kenmerkende samenhang tussen lintbebouwing en structuurdrager, bijvoorbeeld: ontwikkel aan de dijk kruin of aan de voet van de dijk, ontwikkel direct aan of op afstand van de weg/dijk/vaart.
 - ii. Oriënteer de bebouwing op de weg/dijk/vaart. De ontsluiting is bij voorkeur rechtstreeks op het lint, van oudsher vaak via een brug of dam.
 - iii. Geef de voorzijde van het erf een representatieve functie; de bedrijvigheid en logistiek vinden plaats achterop het erf.
 - iv. Pas beplanting zodanig in dat die de karakteristiek van het lint versterkt. Behoud de laanbeplanting als die karakteristiek is voor dit lint.
 - v. Behoud of herstel de (teen)sloot tussen de weg/dijk en het erf als die kenmerkend is voor het lint.
3. Ontwikkelingen passen bij het karakter en de identiteit van het lint.
 - a. Een zorgvuldige afweging of de maat en schaal van de nieuwe bebouwing past bij het (type) lint, of dat hier elders een betere plek voor is.
 - i. Ga bij ruimtelijke ontwikkelingen zorgvuldig om met de karakteristieken van de historisch gegroeide dorpsstructuur, bewoningsvorm en landschappelijke context.
 - b. Een herkenbare identiteit van het 'aaneengesloten dorpslint'.

- i. Ontwikkel in dezelfde maat en schaal als de overige bebouwing in het lint. Zorg voor diversiteit in de bebouwing, voorkom repetitie. Voor nieuwe hoogteaccenten en bebouwing op markante plekken gelden hogere beeldkwaliteitseisen.
- ii. Zorg voor continuïteit in de inrichting van de openbare ruimte, passend bij de identiteit van het lintdorp.

Relatie tot het plan(gebied), en beoordeling plan aan relevante ontwikkelprincipes:

De huidige lijnvormige structuur blijft behouden. Het huidige lint wordt iets uitgebreid met een derde gebouw (in plaats van twee), ter plaatse van een parkeerterrein. Het lint blijft herkenbaar.

De kenmerkende samenhang van de lintbebouwing zal behouden blijven. De ontsluiting zal plaatsvinden via de Amsteldijk, zoals nu ook het geval is. De nieuwe bebouwing zal verder naar achteren op het perceel komen te liggen, maar variërend qua positie voorgevel.

De nieuwe bebouwing zal zorgen voor een continuïteit van de identiteit van het lint.

In paragraaf 2 is een toelichting op het bouwplan gegeven, in relatie tot de specifieke situatie van het buurtschap/bebouwingscluster De Zwarte Kat. Gelet op de specifieke inpassing wordt voldaan aan de ontwikkelprincipes voor het lint.

Overige gebiedsaspecten

Daarnaast dient, bij de inpassing van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in de Amstelscheg, rekening gehouden te worden met het rapport Gebiedsperspectief en Beeldkwaliteit Amstelscheg (artikel 6.59 lid 3 en artikel 6.46 van de Omgevingsverordening NH2020).

Bijzonder Provinciaal Landschap:

Gebiedsperspectief & Beeldkwaliteit Amstelscheg (GBA)

Het plangebied is tevens gelegen in Bijzonder Provinciaal Landschap: de Amstelscheg. De kwaliteiten en ideeën voor ontwikkeling van dit gebied zijn vastgelegd in het rapport Gebiedsperspectief & Beeldkwaliteit Amstelscheg (publicatiedatum 11 november 2011). Op diverse pagina's van het GBA-document wordt uitgelegd wat het gebiedsperspectief en de gewenste kwaliteit voor de planlocatie is.

Op pagina 31 GBA worden de mogelijke functies van het gebied 'Amstel en Bovenland', waarin de planlocatie is gelegen, uitgewerkt. 'Wonen' wordt, gezien de locatie-eigenschappen in het exclusieve segment, aangewezen als mogelijke functie.

Op pagina 69 GBA staat de beoogde beeldkwaliteit voor de Amsteldijk Zuid beschreven. In de ontwerpprincipes voor verkaveling is het van belang dat de herkenbaarheid van het verkavelingspatroon gehandhaafd blijft, en een kavel niet wordt vergroot. Dit is van toepassing voor de beoogde ontwikkeling.

Als ontwerpprincipes voor openheid en zichtlijnen geldt dat nieuwe ontwikkelingen of functies binnen de bovenlanden de openheid en zichtlijnen moeten respecteren, en dat nieuwe beplanting binnen de bovenlanden wordt vermeden waarbij erfbeplantingen rond kavels wel gewenst zijn. Met het beoogde plan wordt hieraan voldaan.

Op pagina 73 staan de principes voor het dijkprofiel ter plaatse van deelgebied Amsteldijk Zuid beschreven. Als ontwerpprincipe wordt gegeven dat het aanbrengen van beplanting langs de Amsteldijk Zuid incidenteel moet blijven en gekoppeld moet zijn aan de erven langs de dijk. Met de beoogde ontwikkeling wordt hieraan voldaan.

Voor wat betreft bebouwingskarakteristiek langs de Amstel valt de planlocatie in de categorie 'bebouwingslinten'. Hierbij gelden de volgende ontwerpprincipes (pagina 83 GBA):

- Geen sloop en nieuwbouw van historische en karakteristieke woningen en beschermde dorpsgezichten.
- Ontwikkelingen zijn alleen toegestaan binnen bestaande kavels, ook mogen kavels worden gecombineerd.
- Binnen historische lintdorpen of buurtschappen mag de bebouwing in of aan de dijkweg liggen.
- Binnen historische lintdorpen of buurtschappen moet transformatie gericht zijn op het herkenbaar maken van het dijktaalud en het vergroten van het zicht op het achterliggende bovenland vanaf de dijkweg. Hier gelden verder de ontwerpprincipes voor woonerven.

Aan deze principes wordt in de beoogde ontwikkeling voldaan.

Tot slot

Wij verwachten hierbij te hebben voldaan aan de ontheffingsvoorwaarden en zijn in afwachting van uw besluit op het ontheffingsverzoek.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van de gemeente Amstelveen,
namens dezen,



mr. drs. G.A.A. Koppenaal
hoofd Stedelijke Ontwikkeling

- Bijlagen**
- Uitspraak ABRvS van 31 augustus 2022
 - Adviesdocumenten Provincie Noord-Holland, januari en maart 2021
 - Situatietekening

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:2551

Datum uitspraak

31 augustus 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 23 april 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amstelveen een besluit hogere waarden genomen. Bij besluit van 2 juni 2021 heeft de raad van de gemeente Amstelveen het bestemmingsplan "Amsteldijk Zuid 105" vastgesteld. Het plan voorziet in de ontwikkeling van drie vrijstaande woningen op het perceel Amsteldijk Zuid 105 in Amstelveen. Op het perceel staat nu het voormalige café De Zwarte Kat. De oostzijde van het plangebied grenst aan de Amsteldijk Zuid en ligt voor een deel op en aan de dijk. Ten oosten van het plangebied ligt de rivier de Amstel. Bij besluit van 23 april 2021 heeft het college ten behoeve van het plan "Amsteldijk Zuid 105" hogere waarden vastgesteld voor de drie voorziene woningen. Bij besluit van 14 juli 2021 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van drie woningen op het perceel.

Volledige tekst

202105572/1/R1.

Datum uitspraak: 31 augustus 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Amstelveen,

appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Amstelveen,

2. het college van burgemeester en wethouders van Amstelveen,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 23 april 2021 heeft het college een besluit hogere waarden genomen.

Bij besluit van 2 juni 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Amsteldijk Zuid 105" vastgesteld.

Bij besluit van 14 juli 2021 heeft het college aan Zuiver Vastgoed Amsterdam B.V. (hierna: Zuiver Vastgoed) een omgevingsvergunning voor bouwen verleend voor de realisatie van drie woningen op het perceel Amsteldijk Zuid 105 in Amstelveen.

De besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekend gemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro).

Tegen deze besluiten hebben [appellant A] en [appellant B] beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

De raad en het college en [appellant A] en [appellant B] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 mei 2022, waar [appellant A] en [appellant B], vergezeld van [gemachtigde], bijgestaan door mr. M.M.H. Sangers, advocaat in Amsterdam, en de raad en het college, vertegenwoordigd door N. Cuperus, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Zuiver Vastgoed, vertegenwoordigd door mr. M.L.M. Frantzen, advocaat in Amstelveen, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in de ontwikkeling van drie vrijstaande woningen op het perceel Amsteldijk Zuid 105 in Amstelveen. Op het perceel staat nu het voormalige café De Zwarte Kat. De oostzijde van het plangebied grenst aan de Amsteldijk Zuid en ligt voor een deel op en aan de dijk. Ten oosten van het plangebied ligt de rivier de Amstel.

Bij besluit van 23 april 2021 heeft het college ten behoeve van het plan "Amsteldijk Zuid 105" hogere waarden als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) vastgesteld voor de drie voorziene woningen.

Bij besluit van 14 juli 2021 heeft het college een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 2.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) verleend voor het bouwen van drie woningen op het perceel.

[appellant A] en [appellant B] kunnen zich niet met de besluiten verenigen.

Ontvankelijkheid

2. De raad, het college en Zuiver Vastgoed stellen dat het beroep van [appellant A] en [appellant B] niet-ontvankelijk moet worden verklaard, omdat zij op te grote afstanden van het plangebied wonen. Bovendien heeft het bestemmingsplan volgens de raad en het college betrekking op drie woningen op een bestaand bebouwd en ingericht perceel en zullen [appellant A] en [appellant B] geen gevolgen van enige betekenis van het plan ondervinden.

2.1. Bij uitspraak van 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:953](#), heeft de Afdeling - tegen de

achtergrond van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, ECLI:EU:C:2021:7 - overwogen dat aan degene die bij een besluit geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), maar die wel een zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit op basis van de in het nationale omgevingsrecht gegeven mogelijkheid daartoe, in beroep niet zal worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is. Zaken over bestemmingsplannen worden als omgevingsrechtelijke zaken beschouwd (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1434, onder 10).

2.2. De Afdeling stelt vast dat in artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wro aan een ieder de mogelijkheid is geboden om over het ontwerpplan zienswijzen bij de raad naar voren te brengen. [appellant A] en [appellant B] hebben op respectievelijk 7 en 23 december 2020 een zienswijze over onder meer het ontwerpplan naar voren gebracht. Gelet op wat hiervoor is overwogen, kan in het midden blijven of zij als belanghebbenden zijn aan te merken, omdat ook als zij dit niet zouden zijn, dit hun in beroep niet kan worden tegengeworpen. Er is daarom geen aanleiding om het beroep van [appellant A] en [appellant B] niet-ontvankelijk te achten.

Ingetrokken beroepsgronden

3. [appellant A] en [appellant B] hebben ter zitting hun beroepsgrond dat de anterieure overeenkomst die de gemeente met Zuiver Vastgoed is aangegaan in strijd met de toenmalige Wet openbaarheid van bestuur niet ter inzage is gelegd, ingetrokken. Ook hebben zij ter zitting hun verzoek om schadevergoeding op grond van artikel 8:88 van de Awb ingetrokken.

Het bestemmingsplan

Provinciale verordening

4. [appellant A] en [appellant B] betogen dat het plan in strijd met artikel 24, eerste lid, onder a van de Provinciale Ruimtelijke Verordening van de provincie Noord-Holland (hierna: PRV) is vastgesteld, omdat woningen mogelijk worden gemaakt binnen de zogenoemde bufferzone. Primair voeren zij aan dat aan de artikelsgewijze toelichting waarin staat dat het bestaand stedelijk gebied niet tot de nieuwe bufferzones behoort, geen rechtskracht toekomt. Subsidiair voeren [appellant A] en [appellant B] aan dat het plangebied niet ligt binnen bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) en het onderhavige initiatief daarom een "kleinschalige ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied" als bedoeld in artikel 5c van de PRV is. Volgens [appellant A] en [appellant B] merkt de raad de buurtschap De Zwarte Kat aan als landelijk gebied, in welk verband zij wijzen op het voorheen geldende bestemmingsplan "Landelijk gebied" en de plantoelichting daarvan. Verder wijzen zij erop dat het geïsoleerd beschouwen van het perceel als bestaand stedelijk gebied te midden van wat de raad ziet als landelijk gebied in strijd is met wat de provincie tracht te bereiken met de aangepaste definitie van bestaand stedelijk gebied.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een inhoudelijke behandeling van deze beroepsgrond.

4.2. Artikel 8:69a van de Awb bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt 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.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

4.3. Artikel 24, eerste lid, onder a, van de PRV zoals dat gold toen de raad het besluit van 2 juni 2021 nam, bepaalt dat voor de gebieden die vallen binnen de begrenzing bufferzones op kaart 5b en op de digitale verbeelding ervan, een bestemmingsplan nieuwe woonbebouwing niet mogelijk maakt. Dit artikel strekt tot bescherming van de openheid van de bufferzones. Het belang van [appellant A] en [appellant B] is gelegen in het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de overzichtsuitspraak over relativiteit van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 10.5, kunnen appellanten tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan op grond van de Wro, zoals hier aan de orde, opkomen met het oog op hun belang om gevrijwaard te blijven van aantasting van hun woon- en leefomgeving.

De kortste afstand tussen de woning van [appellant A] en het plangebied bedraagt ongeveer 154 m. Hij heeft door de schuine ligging van zijn woning ten opzichte van het plangebied en de tussengelegen bebouwing geen zicht op het plangebied vanuit zijn woning. Onder deze omstandigheden bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen verwevenheid tussen het belang van [appellant A] bij behoud van een goede kwaliteit van zijn leefomgeving met het belang dat artikel 24 van de PRV beoogt te beschermen. Gelet hierop moet worden geoordeeld dat de door hem ingeroepen norm kennelijk niet strekt tot bescherming van zijn belang. Dit betekent dat dit betoog voor zover aangevoerd door [appellant A] op grond van artikel 8:69a van de Awb niet kan leiden tot vernietiging van het plan. De Afdeling zal het betoog toch inhoudelijk bespreken, nu deze beroepsgrond ook door [appellant B] is aangevoerd. De kortste afstand tussen de woning van [appellant B] en het plangebied bedraagt ongeveer 108 m. Tussen zijn woning en het plangebied liggen een sloot en enkele bomen, zodat niet is uitgesloten dat hij vanuit zijn woning geheel of gedeeltelijk zicht heeft op het plangebied. De Afdeling is van oordeel dat het belang van [appellant B] bij behoud van een goede kwaliteit van zijn leefomgeving in dit geval zo verweven is met het belang dat artikel 24 van de PRV beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de ingeroepen norm kennelijk niet strekt tot bescherming van zijn belang. Dit betekent dat hij zich op die norm kan beroepen en dat artikel 8:69a van de Awb niet in de weg staat aan een vernietiging van het besluit van 2 juni 2021 vanwege deze beroepsgrond.

4.4. De raad stelt zich op het standpunt dat gelet op wat er in de toelichting van de PRV over artikel 24 en artikel 5c staat, verwacht mag worden dat kleinschalige ontwikkelingen in bestaand stedelijk gebied mogelijk zijn. In artikel 24 van de PRV staat weliswaar niet uitdrukkelijk dat bestaand stedelijk gebied niet tot de bufferzones hoort, maar in de toelichting bij dit artikel wel. De regeling in artikel 24 van de PRV is bedoeld om specifiek op onbebouwde locaties in het landelijk gebied de ontwikkeling van nieuwbouwplannen te voorkomen. Verwacht mag worden dat juist binnen bestaand stedelijk gebied dat is gelegen in de bufferzone, ontwikkelingen onder voorwaarden wel toegelaten zouden moeten worden. De provincie heeft er in de regels van de PRV geen rekening mee gehouden dat er zich ook bestaand stedelijk gebied in de aangewezen bufferzone bevindt en dat de bufferzone in dat kader te ruim is getekend. In de toelichting van de PRV heeft de provincie wel geconstateerd dat er zich bestaand stedelijk gebied in de aangewezen bufferzone kan bevinden. De

provincie heeft onderhavige kleinschalige ontwikkeling, blijkens het overleg en de adviezen, als een plan opgevat dat geen nadelige gevolgen heeft voor het landschap en de zogenoemde Amstelscheg en heeft het bestemmingsplan niet afgekeurd op basis van artikel 24 van de PRV.

4.5. De Afdeling komt op dit punt tot de volgende beoordeling. Volgens de toelichting bij artikel 24 van de PRV zijn bij de vorige wijziging van de PRV de voormalige Rijksbufferzones en voormalige Nationale Landschappen onder het Bufferzoneregime gebracht, omdat deze gebieden geen bescherming meer kenden nadat het Rijk deze had losgelaten. Omdat het regime van de bufferzones het strengste regime is dat de PRV kent en diverse kleinschalige plannen in de voormalige Nationale Landschappen niet meer konden doorgaan, zijn de voormalige Nationale Landschappen weer uit de bufferzone gehaald. Het blijkt dat deze gebieden bovendien vrijwel geheel door andere regimes, zoals "NNN", Unesco, weidevogelleefgebied en 20 Ke-contour, beschermd worden. De begrenzing van de bufferzones is opgenomen in kaart 5b. In de bufferzone mag een bestemmingsplan volgens de toelichting geen nieuwe bebouwing mogelijk maken. Hierop bestaan enkele uitzonderingen. In de bufferzone moet eerst nut en noodzaak worden aangetoond ("nee, tenzij" principe) en vervolgens moet worden voldaan aan de eisen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit (artikel 15). Dit geldt enkel voor het landelijk gebied. Bestaand stedelijk gebied behoort volgens deze toelichting niet tot de nieuwe bufferzones (in tegenstelling tot de regels van de voormalige Nationale Landschappen).

4.6. Tussen partijen is niet in geschil dat het plangebied volgens kaart 5b bij de PRV en de digitale verbeelding ervan in een bufferzone als bedoeld in artikel 24 van de PRV ligt.

Een grammaticale interpretatie van artikel 24, eerste lid, onder a, van de PRV leidt ertoe dat voor de gebieden die vallen binnen de begrenzing bufferzones op kaart 5b en op de digitale verbeelding ervan, een bestemmingsplan nieuwe bebouwing niet mogelijk maakt voor wonen. Voor het oordeel dat voor de uitleg van dit artikel moet worden gekeken naar de toelichting bij dit artikel of bij artikel 5c van de PRV, ziet de Afdeling geen aanleiding, nu de tekst van artikel 24, eerste lid, onder a, van de PRV in dit geval duidelijk is. De stelling van de raad dat de provincie in het vooroverleg zelf geen strijd met dit onderdeel van de PRV heeft vastgesteld doet hier niet aan af. Indien provinciale staten vinden dat woningbouw op deze locatie, nog daargelaten de vraag of het plangebied binnen of buiten bestaand stedelijk gebied ligt, kan worden toegestaan, moet de PRV of de kaart 5b bij de PRV en de digitale verbeelding ervan in zoverre worden aangepast.

Het betoog slaagt.

4.7. Omdat het betoog slaagt komt de Afdeling niet toe aan de vraag of het plangebied binnen of buiten bestaand stedelijk gebied ligt. Weliswaar behoeven ook de overige beroepsgronden die [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd strikt genomen geen bespreking meer, maar de Afdeling zal deze gronden desondanks wel bespreken om het geschil zoveel mogelijk finaal te beslechten.

Bebouwingsmogelijkheden en woon- en leefklimaat

5. [appellant A] en [appellant B] betogen dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Volgens hen is de toegestane bouwmassa op het perceel te midden van het omringende landelijke gebied al veel te groot gelet op de ruime bouw mogelijkheden die in hoofdstuk 5.2 van de planregels worden geboden. Zij wijzen erop dat bij elke woning een paardenbak van maximaal 1.200 m² met maximaal 4 lichtmasten geplaatst mag worden, naast een zwembad, whirlpool of jacuzzi van maximaal 50 m². Deze bouw massa wordt

volgens [appellant A] en [appellant B] nog verder vergroot gelet op de mogelijkheden van vergunningvrij bouwen, zodat de bouwmassa zich uiteindelijk uit zal kunnen strekken over het complete perceel. Onder deze omstandigheden is het volgens hen niet aannemelijk dat het plan uitvoerbaar is op deze locatie en had de raad aanleiding moeten zien om vergunningvrij bouwen uit te sluiten gelet op het feit dat het perceel omringd is door landelijk gebied. In dat verband wijzen zij op de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:571. Volgens [appellant A] en [appellant B] is de in alle opzichten intensieve ruimtelijke invulling van het perceel kennelijk louter ingegeven door het belang van initiatiefnemer bij optimalisering van zijn winst en niet door het belang van de omgeving, de omwonenden of het algemeen belang.

[appellant A] en [appellant B] voeren daarnaast aan dat vanwege deze bouwmassa hun woon- en leefklimaat wordt aangetast. In dat verband wijzen zij op schaduwwerking, verlies van het vrije uitzicht, aantasting van hun privacy en waardedaling van hun woningen. Volgens hen ondervinden zij vanwege het plan schade die onevenredig is in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er geen locatie-specifieke omstandigheden zijn die het vergunningvrij bouwen tegen zouden moeten gaan. De raad heeft toegelicht dat in het onderhavige plan planologisch hetzelfde mogelijk is gemaakt ten aanzien van aanbouwen en bijgebouwen als op de woonpercelen van de buurtschap De Zwarte Kat en de meeste woonpercelen van het bestemmingsplan "Landelijk gebied". Het vergunningvrij bouwen is bovendien niet onbeperkt. Het gaat hier om ruime percelen, waarbij een totaal aan bijbehorende bouwwerken van 90 tot 150 m² (vergunningvrij) ruimtelijk aanvaardbaar is. Deze bebouwingsmogelijkheden bestaan in de huidige situatie ook.

5.2. Op de verbeelding zijn aan het plangebied de maatvoering "maximum bouwhoogte: 10 m", "maximum goothoogte: 6 m" en drie bouwvlakken toegekend. Ingevolge artikel 5.2.1, onder e en f, van de planregels mag de bouwhoogte en goothoogte van een hoofdgebouw maximaal bedragen wat ter plaatse van respectievelijk de aanduiding "maximum bouwhoogte (m)" en "maximum goothoogte (m)" is aangegeven.

Artikel 5.2.2, artikel 5.2.3 en artikel 5.2.4 van de planregels maken respectievelijk aangebouwde bijbehorende bouwwerken, vrijstaande bijbehorende bouwwerken en ondergrondse bouwwerken mogelijk. De aangebouwde bijbehorende bouwwerken zijn op grond van artikel 5.2.2, aanhef en onder a, van de planregels in diepte begrensd. De gezamenlijke oppervlakte en de bouw- en goothoogte van vrijstaande bijbehorende bouwwerken zijn op grond van artikel 5.2.3 van de planregels ook begrensd. De diepte van ondergrondse bouwwerken is op grond van artikel 5.2.4 van de planregels begrensd, evenals de gezamenlijke oppervlakte hiervan indien deze buiten het bouwvlak zijn gelegen. Verder maakt artikel 5.2.5 van de planregels het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zoals een zwembad, whirlpool of jacuzzi onder bepaalde voorwaarden mogelijk, waarbij de gezamenlijke oppervlakte is begrensd. Daarnaast maakt dit artikel ook het oprichten van paardenbakken met een maximale oppervlakte van 1.200 m² met maximaal 4 lichtmasten mogelijk, waarbij de lichtmasten in hoogte zijn begrensd.

De omliggende woonbebouwing bestaat uit overwegend vrijstaande woningen variërend van twee tot drie bouwlagen. Op grond van het bestemmingsplan "Landelijk gebied" hebben deze woningen een bouwhoogte variërend van 8 m tot en met 13 m. Bij deze bestaande woningen bevinden zich ook bijgebouwen. Bovendien maakt het bestemmingsplan "Landelijk gebied" aan- en uitbouwen, bijgebouwen en ondergrondse bouwwerken mogelijk. Ook maakt voornoemd plan bouwwerken, geen gebouwen zijnde mogelijk, zoals paardenbakken met

een maximale oppervlakte van 1.200 m² met maximaal 4 lichtmasten.

Gezien de omvang en de bouwmogelijkheden van de omliggende bebouwing ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet tot de in het plan vastgelegde stedenbouwkundige keuzes bij de invulling van het plangebied heeft mogen komen. Uit de toelichting van de raad volgt ook dat aan het plan ruimtelijke overwegingen ten grondslag liggen en de Afdeling ziet evenmin grond voor het oordeel dat de invulling van het perceel louter is ingegeven door het belang van initiatiefnemer.

Het betoog faalt in zoverre.

5.3. Over het betoog van [appellant A] en [appellant B] dat de raad aanleiding had moeten zien om vergunningvrij bouwen uit te sluiten, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals zij eerder heeft overwogen, kan in een planregeling niet het bouwen van vergunningvrije bijbehorende bouwwerken als bedoeld in artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) worden uitgesloten. Ingevolge artikel 2.3, tweede lid, van het Bor geldt namelijk voor de in artikel 2 van bijlage II van het Bor vermelde categorieën gevallen het volgende. Voor zover wordt voldaan aan de in artikel 2 van bijlage II van het Bor gestelde eisen, zijn bouwwerken uitgezonderd van de vergunningplicht voor zowel de activiteit bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo als de activiteit gebruiken als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c. Dit laatste betekent dat zodanige bouwwerken niet getoetst kunnen worden aan het bestemmingsplan. Deze bouwwerken zijn dus ingevolge artikel 2.3, tweede lid, van het Bor vergunningvrij en kunnen dus zonder vergunning gebouwd en gebruikt worden (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 15 mei 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:CA0166](#), onder 9.5 en 8 augustus 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX3911](#), onder 2.8.2).

De raad kan bijvoorbeeld wel, zo heeft de Afdeling eerder overwogen in bijvoorbeeld de uitspraak van 21 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:571](#), in een concreet geval, wanneer locatie-specifieke omstandigheden hiertoe aanleiding geven en dit strekt tot een goede ruimtelijke ordening, een planregeling opnemen die vergunningvrij bouwen inperkt. De raad heeft toegelicht dat in dit geval locatie-specifieke omstandigheden niet aan de orde zijn. [appellant A] en [appellant B] hebben dit niet gemotiveerd bestreden. De enkele stelling dat het perceel omringd is door landelijk gebied, wat daar ook van zij, doet hier niet aan af. Daarbij verwijst de Afdeling naar wat hiervoor onder 5.2 is overwogen. Gelet op het vorenstaande volgt de Afdeling [appellant A] en [appellant B] niet in hun standpunt dat de raad aanleiding had moeten zien om vergunningvrij bouwen uit te sluiten. Voor het oordeel dat het plan in dit opzicht niet uitvoerbaar is, ziet de Afdeling evenmin aanleiding. Daartoe wordt overwogen dat het bestemmingsplan in hoofdstuk 5.2 van de planregels diverse bouwregels kent, maar er niet toe dwingt dat binnen het plangebied gebruik wordt gemaakt van al deze bouwmogelijkheden.

Het betoog faalt in zoverre.

5.4. Wat betreft het betoog van [appellant A] en [appellant B] over de aantasting van hun woon- en leefklimaat vanwege de bouwmassa, overweegt de Afdeling als volgt. Ter zitting is gebleken dat het [appellant A] en [appellant B] alleen gaat om de privacy en vrij uitzicht. Zoals hiervoor overwogen maakt het plan drie vrijstaande woningen mogelijk met een bouwhoogte van 10 m. De Afdeling stelt vast dat de afstand tussen het plangebied en de woningen van [appellant A] en [appellant B] ongeveer respectievelijk 154 m en 108 m bedraagt. De raad heeft zich op het standpunt mogen stellen dat het niet aannemelijk is dat het plan enige aantasting van het uitzicht van [appellant A] met zich zal brengen. Daarbij heeft de raad

mogen betrekken dat sprake is van een ruime afstand tussen zijn woning en het plangebied en dat er een aantal woningen hiertussen ligt. Gelet hierop heeft de raad zich daarnaast op het standpunt mogen stellen dat de privacy van [appellant A] niet onevenredig wordt aangetast. Wat [appellant B] betreft, leidt de voorziene ontwikkeling weliswaar tot enige aantasting van zijn uitzicht, maar de Afdeling acht deze niet zodanig dat de raad het plan niet heeft mogen vaststellen. Daarbij stelt de Afdeling voorop dat er geen recht bestaat op een blijvend vrij uitzicht. Verder neemt de Afdeling in aanmerking de ruime afstand tussen zijn woning en het plangebied en het gegeven dat het plangebied nu is ingericht met een woning en het voormalige café De Zwarte Kat, waardoor zijn uitzicht in de bestaande situatie al beperkt is. Gelet hierop heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat de privacy van [appellant B] niet onevenredig wordt aangetast.

Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van de woningen van [appellant A] en [appellant B] betreft, bestaat gelet op het voorgaande geen aanleiding voor de verwachting dat die waardevermindering zo groot zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. Voor het vaststellen van de hoogte van planschade bestaat een aparte procedure.

Het betoog faalt.

Parkeren

6. [appellant A] van [appellant B] betogen, samengevat weergegeven, dat het plan in onvoldoende parkeerplaatsen voorziet gelet op de diverse gebruiksfuncties die het plan mogelijk maakt. Volgens hen zal de parkeerbehoefte van die functies worden afgewenteld op het openbaar gebied.

6.1. Uit de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 10.10 en 10.11, volgt dat appellanten zich in rechte op de norm van een goede ruimtelijke ordening kunnen beroepen om een vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan te bewerkstelligen voor zover die norm betrekking of mede betrekking heeft op hun eigen belangen. Als zo'n eigen belang is bijvoorbeeld te beschouwen het belang van een appellant bij de bescherming van het woon- en leefklimaat in de directe omgeving van zijn woning.

6.2. De Afdeling stelt vast dat dit betoog van [appellant A] en [appellant B] moet worden gezien tegen de achtergrond van de norm van een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling merkt op dat het aspect parkeren geen betrekking heeft op het eigen belang van [appellant A] en [appellant B] dat is gelegen in de bescherming van hun woon- en leefklimaat. De Afdeling betreft hierbij dat [appellant A] en [appellant B] ter zitting hebben toegelicht dat zij er niet voor vrezen dat auto's vanwege het plan voor hun woningen of in de directe nabijheid daarvan parkeren. [appellant A] en [appellant B] beroepen zich in zoverre op een norm die kennelijk niet strekt tot bescherming van hun belang. Het betoog over parkeren kan daarom niet leiden tot vernietiging van het besluit van 2 juni 2021 en blijft daarom buiten beschouwing. Ten overvloede overweegt de Afdeling dat niet gebleken is dat op eigen terrein niet in voldoende parkeerplaatsen kan worden voorzien.

Overige beroepsgronden

7. [appellant A] en [appellant B] betogen dat het plan is vastgesteld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, het fair play beginsel, het gelijkheidsbeginsel en het verbod van détournement de pouvoir. Daartoe voeren zij aan dat hun de mogelijkheid is ontnomen om voor hun belangen op te komen en dat zij geen eerlijke kans hebben gehad om hun initiatief

voor te dragen voor de exploitatie van het café ter plaatse, omdat een anterieure overeenkomst met Zuiver Vastgoed is gesloten en haar plan voor woningbouw als vaststaand feit is gepresenteerd aan de raad. [appellant A] en [appellant B] wijzen erop dat zij niet in de gelegenheid zijn gesteld tot inspraak in deze procedure en dat de raad heeft verzuimd voldoende participatie te organiseren in de aanloop naar de vaststelling van het plan op een wijze waarop dit volgens zijn beleid gebruikelijk is en het college ten onrechte niet heeft verzocht om alternatieven voor te leggen. Verder stellen zij dat de raad bij de voorbereiding van het besluit niet de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen heeft vergaard. In dat verband wijzen zij erop dat onduidelijk is of de perceeleigenaar moeite heeft gedaan om het perceel met een horeca-woonbestemming te verkopen en dat onduidelijk is waarom in de Nota van beantwoording staat dat er geen gegadigden waren voor de aankoop van het café terwijl die er wel waren. Verder voeren zij aan dat het door de gemeente uitgevoerde onderzoek naar de rendabiliteit van horeca onvoldoende is, omdat het onderzoek alleen betrekking heeft op de rendabiliteit van een grootschalige horeca en niet een kleinschalige horeca. Daarnaast wijzen [appellant A] en [appellant B] erop dat de raad het belang van de buurtbewoners bij het behoud van de horecabestemming niet heeft meegewogen en de vaststelling van het plan niet het algemeen belang dient. Voorts wijzen zij erop dat de overgelegde tekeningen behorende bij de omgevingsvergunning onleesbaar, onjuist en incompleet zijn, zodat het op de weg van de raad had gelegen om ten aanzien hiervan de benodigde gegevens te verzamelen voordat werd overgegaan tot vaststelling van het plan. Verder voeren [appellant A] en [appellant B] onder verwijzing naar wat in het collegevoorstel staat aan dat het bestemmingsplan onvoldoende is gemotiveerd. Daarin wordt volgens hen geen afdoende motivering gegeven en het lijkt erop dat voornamelijk het eigen belang van de gemeente wordt gediend, omdat een anterieure overeenkomst is gesloten met Zuiver Vastgoed, zo stellen [appellant A] en [appellant B].

7.1. De Afdeling overweegt dat inspraak en zienswijzen mogelijk zijn geweest via het ontwerpplan. Niet is gebleken dat de daarvoor geldende wettelijke procedures niet zijn gevolgd. Het voeren van overleg en het bieden van inspraak voorafgaande aan de terinzagelegging van het ontwerpplan maken geen onderdeel uit van de in de Wro en het Bro geregelde bestemmingsplanprocedure. Verder bevat de participatie- en inspraakverordening van de gemeente Amstelveen geen regels over de fase voorafgaand aan het ontwerpplan. Het gestelde gebrek aan inspraak in deze fase heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

Uit de stukken is gebleken dat [appellant A] en [appellant B] weliswaar een horecabestemming in het plangebied voor ogen hebben, maar zij hebben geen stukken overgelegd waaruit een tijdig en concreet initiatief blijkt. Het enkele feit dat zij de wens hebben uitgesproken om ter plaatse een café te exploiteren, is onvoldoende om dat aan te merken als een concreet particulier initiatief waarin de raad aanleiding had moeten zien om dat nader te onderzoeken. De omstandigheden dat met Zuiver Vastgoed een anterieure overeenkomst is gesloten en dat in de brief van 13 november 2018 van de gemeente aan [appellant B] staat: "Wij hopen dat u begrijpt dat wij op de ingeslagen weg verder gaan." maken dit niet anders. Daarbij acht de Afdeling van belang dat als [appellant A] en [appellant B] een tijdig en concreet initiatief aan de raad hadden voorgelegd, de raad hiermee bij de vaststelling van het bestemmingsplan rekening had moeten houden ongeacht de inhoud van de brief van 13 november 2018 en de anterieure overeenkomst met Zuiver Vastgoed. De Afdeling volgt [appellant A] en [appellant B] dan ook niet in hun stelling dat zij geen eerlijke kans hebben gekregen om hun initiatief voor te dragen. Gelet op het vorenstaande volgt de Afdeling [appellant A] en [appellant B] evenmin in hun stelling dat hun de mogelijkheid is ontnomen om voor hun belangen op te komen en evenmin dat de raad partijdig of

vooringenomen heeft gehandeld.
Het betoog faalt in zoverre.

7.2. Wat betreft het betoog over de alternatieven, overweegt de Afdeling dat de raad bij de keuze van een bestemming een afweging moet maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen.

De raad heeft het door Van Spronsen & Partners horeca-advies in zijn opdracht opgestelde rapport "Haalbaarheidstoets horeca-invulling Amsteldijk Zuid 105 te Amstelveen" van 28 april 2020 daarvoor gebruikt. Uit dat rapport blijkt dat het realiseren van horeca op de locatie bedrijfseconomisch niet haalbaar is. Voor zover [appellant A] en [appellant B] stellen dat dit onderzoek gebrekkig is omdat het alleen betrekking heeft op de rendabiliteit van grootschalige horeca en niet van kleinschalige horeca, overweegt de Afdeling dat in dit rapport staat dat cafetaria, fastfoodrestaurant, shoarmazaak, café en coffeeshop/theehuis een laag bestedingsniveau hebben, waardoor deze concepten veel "traffic" nodig hebben of dienen te fungeren als wijkfunctie voor direct omliggende woonwijken. De locatie voldoet volgens het rapport niet aan deze voorwaarden, waardoor deze invullingen niet kansrijk worden geacht. Gelet hierop is wel ingegaan op de haalbaarheid van kleinschalige horeca. Gelet op het vorenstaande heeft de raad het door [appellant A] en [appellant B] voorgestelde alternatief afgewogen bij de vaststelling van het plan en dat alternatief mogen afwijzen.

Het betoog faalt in zoverre.

7.3. Over het betoog dat de raad bij de voorbereiding van het besluit niet de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen heeft vergaard, overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft toegelicht dat geen bericht is ontvangen van een gegadigde voor de koop van de horecabestemming. Ook is er volgens de raad geen zienswijze ingediend door een geïnteresseerde in de horecabestemming. [appellant A] en [appellant B] hebben niet met stukken onderbouwd dat er gegadigden waren voor de koop van de horecabestemming. Voor zover zij verder stellen dat onduidelijk is of de perceeleigenaar moeite heeft gedaan om het perceel met een horeca-woonbestemming te verkopen, overweegt de Afdeling dat, wat daar ook van zij, uit de haalbaarheidstoets is gebleken dat het realiseren van horeca op de locatie bedrijfseconomisch niet haalbaar is. Voor het oordeel dat de raad bij de voorbereiding van het besluit niet de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen heeft vergaard, ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding.

Het betoog faalt in zoverre.

7.4. Wat betreft het betoog over het ontbreken van maatschappelijk draagvlak voor het plan, wijst de Afdeling erop, zoals eerder is overwogen (onder meer in haar uitspraak van 18 december 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:4209](#), en 27 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1702](#)), dat het ontbreken van maatschappelijk draagvlak niet betekent dat een bestemmingsplan niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De enkele omstandigheid dat in dit geval draagvlak voor de voorziene woningen zou ontbreken, wat daar ook van zij, kan daarom geen dragend argument zijn voor het weigeren van de planologische medewerking.

Verder heeft de raad de belangen van de buurtbewoners in zijn besluitvorming betrokken. De zienswijzen van buurtbewoners zijn in de zienswijzennota opgenomen en afgewogen. Dat dit niet heeft geleid tot behoud van de horecafunctie betekent op zichzelf niet dat het belang van de buurtbewoners niet in de besluitvorming is betrokken. Daarbij betreft de Afdeling dat de raad de haalbaarheidstoets heeft laten opstellen, waaruit is gebleken dat het realiseren van

horeca op de locatie bedrijfseconomisch niet haalbaar is.
Het betoog faalt in zoverre.

7.5. Wat betreft het betoog over de overgelegde tekeningen, overweegt de Afdeling dat [appellant A] en [appellant B] niet hebben gemotiveerd waarom de tekeningen onleesbaar, onjuist en incompleet zijn. De raad heeft toegelicht dat de tekeningen zijn aangepast tussen het ontwerp en de verleende omgevingsvergunning en dat de raad kennis heeft genomen van deze aanpassing van de tekening. [appellant A] en [appellant B] hebben dit niet gemotiveerd bestreden.

Het betoog faalt in zoverre.

7.6. Over het betoog dat het bestemmingsplan onvoldoende is gemotiveerd, overweegt de Afdeling als volgt. In het collegevoorstel wordt weliswaar een korte algemene motivering gegeven, maar daarin staat ook dat in de plantoelichting is beschreven waarom er ten aanzien van het onderhavige plan sprake is van een goede ruimtelijke ordening. In de plantoelichting wordt onder andere ingegaan op de behoefte en de ruimtelijke kwaliteit. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het plan onvoldoende is gemotiveerd. In de enkele omstandigheid dat met Zuiver Vastgoed een anterieure overeenkomst is gesloten, ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat met de vaststelling van het plan alleen het eigen belang van de gemeente en van Zuiver Vastgoed wordt gediend.

Het betoog faalt.

Omgevingsvergunning

8. [appellant A] en [appellant B] betogen dat het college hun argumenten tegen de omgevingsvergunning onvoldoende heeft weersproken.

8.1. In deze niet nader gemotiveerde beroepsgrond ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de omgevingsvergunning is vastgesteld in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

Het betoog faalt.

9. Nu het bestemmingsplan het toetsingskader heeft gevormd voor de omgevingsvergunning en het bestemmingsplan naar aanleiding van het beroep moet worden vernietigd, moet ook het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning op de hiervoor vermelde grond worden vernietigd. Het beroep is daarom ook gegrond voor zover het is gericht tegen de omgevingsvergunning.

Besluit hogere waarden

10. [appellant A] en [appellant B] betogen dat het besluit hogere waarden onvoldoende is gemotiveerd, omdat het college de geluidsverhoging alleen baseert op het feit dat andere alternatieven om het geluid te verminderen niet haalbaar zijn.

10.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een inhoudelijke behandeling van deze beroepsgrond.

10.2. De regeling in de Wgh strekt ertoe dat bij besluit wordt vastgesteld welke geluidbelasting - na het zo mogelijk treffen van maatregelen - bij de voorziene woningen maximaal mag optreden. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 10.93 en 10.94, strekt de regeling daarmee tot bescherming van de toekomstige bewoners van de te bouwen woningen.

[appellant A] en [appellant B] zijn geen eigenaren van één van de woningen waarvoor hogere waarden zijn vastgesteld en ook is niet gebleken van concrete interesse in de koop en/of bewoning van een van de woningen die in het plan zijn voorzien. Onder deze omstandigheden strekt de regeling van de Wgh naar het oordeel van de Afdeling kennelijk niet tot bescherming van hun belangen, zodat wat zij aanvoeren tegen het besluit hogere waarden niet kan leiden tot vernietiging van dat besluit. Daarom ziet de Afdeling af van een inhoudelijke bespreking van het beroep.

Conclusie

11. Gelet op wat onder 4.6 is overwogen, is het beroep tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan gegrond. Dit besluit moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 24, eerste lid, onder a, van de PRV. Ter zitting is verzocht om het gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren. De Afdeling ziet evenwel geen aanleiding om dit gebrek met toepassing van dat artikel te passeren.

12. Gelet op wat onder 9 is overwogen is het beroep tegen het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning gegrond, zodat ook dit besluit moet worden vernietigd.

13. Gelet op wat onder 10.2 is overwogen is het beroep tegen het besluit hogere waarden ongegrond.

14. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

15. De raad en het college moeten de proceskosten vergoeden.

De verzochte reiskosten anders dan voor reizen met het openbaar vervoer komen niet voor vergoeding in aanmerking nu niet is onderbouwd waarom reizen met het openbaar vervoer niet mogelijk was. De Afdeling gaat bij het vaststellen van de hoogte van de reiskosten dan ook uit van reizen met het openbaar vervoer.

De opgegeven verletkosten zijn niet met stukken onderbouwd. De Afdeling gaat bij het vaststellen van de hoogte van die kosten daarom uit van een forfaitair maximaal uurtarief van € 7,00 en van een forfaitair aantal uren van 6, zodat de verletkosten worden gesteld op € 42,00.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amstelveen van 23 april 2021 tot het vaststellen van hogere waarden als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder ten behoeve van het bestemmingsplan "Amstedijk Zuid 105" ongegrond;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Amstelveen van 2 juni 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Amstedijk Zuid 105" gegrond;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van 14 juli 2021 van het college van burgemeester en

wethouders van Amstelveen waarbij aan Zuiver Vastgoed Amsterdam B.V. een omgevingsvergunning is verleend voor de activiteit bouwen, gegrond;
IV. vernietigt de onder II en III genoemde besluiten;

V. draagt de raad van de gemeente Amstelveen op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel IV, in samenhang met onderdeel II, wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Amstelveen en het college van burgemeester en wethouders van Amstelveen tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.584,38, waarvan € 1.518,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Amstelveen en het college van burgemeester en wethouders van Amstelveen aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 181,00 vergoeden, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. B. Meijer en mr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. A. van Helvoort, griffier.

w.g. Ten Veen

voorzitter

w.g. Van Helvoort

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 31 augustus 2022

877

Advies provincie Noord-Holland

FORMAT BEHANDELING PLANNEN RUIMTELIJKE KWALITEIT

Datum: 26 januari 2021

VOORTRAJECT

(in te vullen door planadviseur of RO-adviseur)

Plangegevens (naam, adres, gemeente)

Herontwikkeling met woningen (Zwarte Kat) Amsteldijk-Zuid 105, Amstelveen

Behandelend ambtenaar

Jacqueline Verwindt

Soort plan (bijv. vooroverleg, prealabele vraag, voorontwerp bestemmingsplan, wijzigingsplan)

voorontwerp

Ontwerp

Korte omschrijving van het plan (functie, omvang, korte voorgeschiedenis)

Betreft de herontwikkeling van een perceel met daarop een horecagelegenheid tot 3 woningen.

Eventuele bijzonderheden (bijv. politieke gevoeligheid, eerder behandeld)

Het plan kent behoorlijk wat weerstand vanuit het dorp. De gemeente heeft ingestemd met behandeling in de ARK om te bezien of zij met het planontwerp voldoende recht doen de Leidraad de Leidraad en het Gebiedsperspectief en Beeldkwaliteitsplan Amstelscheg en zo nee welke handvatten er te geven zijn om het plan te verbeteren.

Ambtelijke beoordeling:

- *Welke stukken zijn beschikbaar?*

1. *Verbeelding plan;*
2. *Tekeningen behorende bij ontwerp omgevingsvergunning;*
3. *Bestaande en nieuwe maaiveldniveau's;*
4. *Impressie*

- *Welke artikelen van de PRV zijn van toepassing en is er strijd met de PRV?*

Locatie ligt in de Amstelscheg en transformeert een ene stedelijke functie naar een andere. Dat is op zich passend, maar gelet op de ligging langs de Amstel en de rand van het dorp in de Amstelscheg is de ruimtelijke kwaliteit een zwaarwegend aspect.

AMBTELIJK ADVIES RUIMTELIJKE KWALITEIT

(in te vullen door ambtelijk adviseur ruimtelijke kwaliteit)

Datum: 26 januari 2021

Impact van het plan en motivering 'naar ARO' of 'niet naar ARO' (bij RvR als regel niet naar de ARO)

Gezien de omvang en impact van deze ontwikkeling is behandeling in de ARO niet nodig.

Beoordeling storendheid en motivering (bij RvR)

N.v.t.

Inhoudelijk advies (ARK-advies bij plannen met weinig impact / 'vragen aan de ARO' bij plannen met grotere impact (in overleg met planadviseur) / in geval van RvR: ruimtelijk advies)

Aan de hand van het beschikbare beeldmateriaal is een redelijke inschatting te maken van de ruimtelijke kwaliteit van het plan en wat daarin verandert ten opzichte van de huidige situatie.

In de huidige situatie is er sprake van een voormalig café, dat relatief dicht op de weg staat. Aan de zuidkant hiervan is een parkeervoorziening met beplanting eromheen. De 3D-visualisaties geven een goed beeld van de nieuwe situatie met de drie woningen. De bouw van de woning aan de zuidkant gaat ten koste van een deel van het groen - waaronder een beeldbepalende hoge boom - rond de parkeerplaats. Hierdoor oogt de nieuwe situatie wat harder (minder groen) dan nu het geval is. Wat betreft het doorzicht naar de achtergelegen polder verandert er niet zoveel, omdat de huidige beplanting dit doorzicht al deels belemmert.

In de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie staat het ensemble Amstelscheg dat ruimtelijke kwaliteit bij nieuwbouw gebaat is bij het bouwen op maaiveld (polderniveau) en niet op dijkkruijn-niveau, en ook het behoud van de teensloot. Dit in verband met de wens om de continuïteit van de dijken te behouden of te versterken. In het geval van het buurtschap de Zwarte Kat, waar deze plek toe behoort, ligt de sloot wat verder van de dijk af en staan meer woningen op dijkniveau langs de weg. Bouwen op dijkniveau en deels iets lager, zoals in het voorliggende plan, sluit dus aan bij de huidige kenmerken. De nieuwe woningen staan zelfs minder dicht op de weg dan het voormalige café. Dit is een ruimtelijke verbetering.

In de onderbouwing missen we een historische en ruimtelijke analyse van het buurtschapje Zwarte Kat en hoe de bebouwing inspeelt op die historische en ruimtelijke situatie.

In algemene zin lijkt de nieuwe situatie in elk geval niet tot een verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit te leiden. Om de nieuwe situatie nog wat beter te kunnen inschatten en te kunnen vergelijken met de bestaande situatie is nog wat extra beeldmateriaal nodig:

- een kaart van de bestaande situatie, op dezelfde schaal als de nieuwe situatie. Bij voorkeur beide kaarten inclusief (bestaande en/of te behouden) beplanting en ook het liefst naast elkaar in beeld gebracht, zodat een goede vergelijking kan worden gemaakt;
- in aansluiting hierop: een erfinrichtingsplan (kaart) waarop inzichtelijk is gemaakt wat er naast en achter de nieuwe woningen komt (beplanting, bijgebouwen etc.). We zijn speciaal geïnteresseerd in hoe de erven zich verhouden tot de openbare weg.

Advies provincie Noord-Holland

FORMAT BEHANDELING PLANNEN RUIMTELIJKE KWALITEIT

Datum: 18 maart 2021

VOORTRAJECT

(in te vullen door planadviseur of RO-adviseur)

Plangegevens (naam, adres, gemeente)

Herontwikkeling met woningen (Zwarte Kat) Amsteldijk-Zuid 105, Amstelveen (tweede behandeling)

Behandelend ambtenaar

Jacqueline Verwindt

Soort plan (bijv. vooroverleg, prealabele vraag, voorontwerp bestemmingsplan, wijzigingsplan)

voorontwerp

Ontwerp

Korte omschrijving van het plan (functie, omvang, korte voorgeschiedenis)

Betreft de herontwikkeling van een perceel met daarop een horecagelegenheid tot 3 woningen.

Eventuele bijzonderheden (bijv. politieke gevoeligheid, eerder behandeld)

Het plan kent behoorlijk wat weerstand vanuit het dorp. De gemeente heeft ingestemd met behandeling in de ARK om te bezien of zij met het planontwerp voldoende recht doen de Leidraad de Leidraad en het Gebiedsperspectief en Beeldkwaliteitsplan Amstelscheg en zo nee welke handvatten er te geven zijn om het plan te verbeteren.

Ambtelijke beoordeling:

- *Welke stukken zijn beschikbaar?*

1. *Verbeelding plan;*
2. *Tekeningen behorende bij ontwerp omgevingsvergunning;*
3. *Bestaande en nieuwe maaiveldniveau's;*
4. *Impressie*
5. *Aanvullende tekeningen (2 maart 2021)*

- *Welke artikelen van de PRV zijn van toepassing en is er strijd met de PRV?*

Locatie ligt in de Amstelscheg en transformeert een ene stedelijke functie naar een andere. Dat is op zich passend, maar gelet op de ligging langs de Amstel en de rand van het dorp in de Amstelscheg is de ruimtelijke kwaliteit een zwaarwegend aspect.

AMBTELIJK ADVIES RUIMTELIJKE KWALITEIT

(in te vullen door ambtelijk adviseur ruimtelijke kwaliteit)

Datum: 18 maart 2021

Impact van het plan en motivering 'naar ARO' of 'niet naar ARO' (bij RvR als regel niet naar de ARO)
Gezien de omvang en impact van deze ontwikkeling is behandeling in de ARO niet nodig.

Beoordeling storendheid en motivering (bij RvR)

N.v.t.

Inhoudelijk advies (ARK-advies bij plannen met weinig impact / 'vragen aan de ARO' bij plannen met grotere impact (in overleg met planadviseur) / in geval van RvR: ruimtelijk advies)

Advies n.a.v. aanvullende informatie:

Naar aanleiding van het eerdere ARK-advies van 26 januari 2021, is 2 maart 2021 door de gemeente aanvullende informatie geleverd. In het eerdere advies was vooral nog behoefte aan beter beeldmateriaal, zodat de nieuwe en oude situatie beter te vergelijken is en er meer duidelijk is over de nieuwe terreininrichting.

De aanvullende informatie geeft grotendeels invulling aan die opmerkingen. De nieuwe impressie is ook heel verhelderend. Wat betreft de bestaande terreininrichting is het plaatje wel erg abstract: er lijkt alleen wat beplanting langs de rand te staan, maar de overige bomen en ook de parkeerplaats staan niet op de kaart aangegeven. Geadviseerd wordt om dit nog aan te passen. Het plan hoeft niet nog een keer in het ARK-overleg te worden behandeld. Ruimtelijke kwaliteit kan hiermee, in combinatie met het eerdere advies, als afgestemd beschouwd.

