

ECLI:NL:RVS:2011:BQ9621

Instantie Raad van State
Datum uitspraak 29-06-2011
Datum publicatie 29-06-2011
Zaaknummer 201002266/1/R2
Rechtsgebieden Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 26 januari 2010, kenmerk PZH-2010-153656665, heeft het college besloten aan de raad van de gemeente Rijswijk een aanwijzing te geven ertoe strekkende dat het plangebied ter plaatse van de bestemming "Wonen-uit te werken 1", wat betreft de locatie De Opperd aan de Gunstersteinweg, zoals rood omlijnd weergegeven op de bij het besluit behorende kaart, en het daarbij behorende artikel 16 van de planregels geen deel blijven uitmaken van het bestemmingsplan "Landgoederenzone", zoals dat door de raad bij besluit van 15 december 2009 is vastgesteld.

Wetsverwijzingen [Wet ruimtelijke ordening](#)
[Wet ruimtelijke ordening 3.8](#)

Vindplaatsen Rechtspraak.nl
AB 2011/347 met annotatie door A.A.J. de Gier
JOM 2011/604
BR 2011/155 met annotatie door H.J. Breeman en R.J.G. BäckerMr. H.J. Breeman en mr. R.J.G. Bäcker zijn beiden advocaat bij Loyens & Loeff te Rotterdam.

Uitspraak

201002266/1/R2.

Datum uitspraak: 29 juni 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

De raad van de gemeente Rijswijk en het college van burgemeester en wethouders van Rijswijk,
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland (hierna: het college),
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 januari 2010, kenmerk PZH-2010-153656665, heeft het college besloten aan de raad van de gemeente Rijswijk een aanwijzing te geven ertoe strekkende dat het plangebied ter plaatse van de bestemming "Wonen-uit te werken 1", wat betreft de locatie De Opperd aan de Gunstersteinweg, zoals rood omlijnd weergegeven op de bij het besluit behorende kaart, en het daarbij behorende artikel 16 van de planregels geen deel blijven uitmaken van het bestemmingsplan "Landgoederenzone", zoals dat door de raad bij besluit van 15 december 2009 is vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de raad en het college van burgemeester en wethouders (hierna: het gemeentebestuur) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 5 maart 2010, beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het gemeentebestuur heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 mei 2011, waar het gemeentebestuur, vertegenwoordigd door mr. S.W. Boot, advocaat te Rotterdam, en het college, vertegenwoordigd door ing. M. Verhoef en drs. V.M. Colette, beiden werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het bestemmingsplan "Landgoederenzone" heeft in het algemeen een conserverend karakter en voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor de landgoederenzone die ligt tussen de stedelijke gebieden van de gemeente Rijswijk en de gemeente Den Haag. Het plan voorziet onder meer in de herinrichting van de locatie De Opperd aan de Gunstersteinweg en maakt, na uitwerking, ter plaatse woningbouw mogelijk.

Volgens de uitwerkingsregels in artikel 16 van de planregels dient alvorens tot uitwerking wordt overgegaan een beeldkwaliteitplan te zijn vastgesteld en moet bij de inrichting van het gebied worden aangesloten op de aanwezige cultuurhistorische en landschappelijke waarden van de aangrenzende gronden. Voorts mag het bebouwingspercentage niet meer dan 60 bedragen en mag de bouwhoogte van een gebouw niet meer dan 18 meter bedragen.

2.2. Ingevolge artikel 3.8, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), voor zover hier van belang, wordt het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan zes weken na de vaststelling bekendgemaakt, indien door het college een zienswijze is ingediend en deze niet volledig is overgenomen.

Ingevolge het zesde lid, eerste volzin, kan het college, indien aan de in het vierde lid bedoelde voorwaarden is voldaan, onverminderd andere aan hem toekomende bevoegdheden, binnen de in dat lid genoemde termijn met betrekking tot het desbetreffende onderdeel van het vastgestelde bestemmingsplan aan de raad een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, geven, ertoe strekkende dat dat onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan zoals het is vastgesteld (hierna: reactieve aanwijzing). Het college van gedeputeerde staten vermeldt in de redengeving de aan het besluit ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die de provincie beletten het betrokken provinciaal belang met inzet van andere aan hem toekomende bevoegdheden te beschermen.

Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, voor zover hier van belang, kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen en de daarbij behorende toelichting, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

Ingevolge artikel 4.2, eerste lid, kan het college aan de raad een aanwijzing geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

2.3. De aanwijzing strekt ertoe dat de locatie De Opperd en artikel 17 (lees: 16) van de planregels geen deel blijven uitmaken van het bestemmingsplan "Landgoederenzone". Het college kan in beginsel instemmen met woningbouw op de locatie De Opperd, indien een bebouwingspercentage van 50 en een maximale bouwhoogte van 16 meter in acht wordt genomen en de bebouwing wordt uitgevoerd met een kap. De in het plan voorziene bouwmogelijkheid vindt het college een te grootschalige vorm van verstedelijking die aantasting van de landgoederenzone met zich brengt. Het college acht de door de raad gegeven onderbouwing dat met de voorziene woningbouw de landgoederenzone wordt versterkt onvoldoende. Het plan is volgens het college dan ook in zoverre in strijd met het geldende ruimtelijke interimbeleid van de provincie, zoals weergegeven in de nota Regels voor Ruimte en het streekplan Zuid-Holland West, dat uitgaat van handhaving en versterking van de cultuurhistorische waarden in de landgoederenzone.

2.4. Het gemeentebestuur betoogt dat geen sprake is van provinciale belangen die het treffen van een reactieve aanwijzing met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Gelet op de inhoud van de aanwijzing is volgens het gemeentebestuur geen sprake van bescherming van zwaarwegende belangen die het lokale niveau en/of de gemeentegrenzen overstijgen. Voorts heeft het college volgens hem onvoldoende gemotiveerd waarom de in het plan voorziene regeling, mede bezien in het licht van de uitwerkingsregels in artikel 16 van de planregels die bij de vaststelling van het uitwerkingsplan in acht moeten worden genomen, onvoldoende bescherming biedt aan de cultuurhistorische waarden van de landgoederenzone. Het college heeft zich volgens het gemeentebestuur dan ook ten onrechte op het standpunt gesteld dat het plan in zoverre is vastgesteld in strijd met het provinciale beleid. Het college heeft naar zijn mening in strijd met het systeem van de Wro een eigen belangenafweging uitgevoerd en in de plaats gesteld van de afweging van de raad. Het gemeentebestuur wijst er verder op dat in het ontwerp van de provinciale Structuurvisie, noch in het ontwerp van de provinciale Verordening Ruimte wordt voorzien in bescherming van de onderhavige locatie. Het college heeft verder onvoldoende gemotiveerd waarom de provinciale belangen niet met inzet van andere aan het college toekomende bevoegdheden konden worden beschermd.

2.5. Gelet op het bepaalde in artikel 3.8, zesde lid, gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid, van de Wro, is het college bevoegd een reactieve aanwijzing te geven, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

2.6. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 16 februari 2011, zaak nr. 201005138/1/R3, en de in die uitspraak weergegeven parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Wro wat betreft het begrip 'provinciale belangen', wordt overwogen dat voor het antwoord op de vraag of een belang een provinciaal belang is, bepalend is of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten. Anders dan het gemeentebestuur stelt is de mogelijkheid om een reactieve aanwijzing te geven niet beperkt tot bijzonder zwaarwegende belangen. Voldoende is dat het provinciale belang in het concrete geval het geven van een aanwijzing noodzakelijk maakt.

Niet in geschil is dat de locatie De Opperd, gelegen ten noordoosten van het landgoed De Voorden, in de Rijswijkse landgoederenzone ligt, die op haar beurt deel uitmaakt van de Zuid-Hollandse landgoederenzone op de oude duinenrij van Monster, via Wassenaar en Warmond tot Aerdenhout. In het Streekplan Zuid-Holland West, dat ten tijde van het bestreden besluit deel uit maakte van het interimbeleid, is als kernpunt van het beleid opgenomen dat de cultuurhistorische waarden in de landgoederenzone van Rijswijk dienen te worden gehandhaafd en versterkt. Dit betekent volgens het streekplan onder meer dat verdichting in de vorm van verdere verkaveling en ook de bouw van appartementencomplexen niet ten koste mogen gaan van de ruimtelijke kwaliteit.

Blijkens het bestreden besluit en het verhandelde ter zitting acht het college de hoeveelheid, de soort bebouwing en de hoogte van bebouwing in de Zuid-Hollandse landgoederenzone in belangrijke mate

bepalend voor de ruimtelijke kwaliteit van die landgoederenzone. Gelet hierop en gezien de omvang en bouwhoogte van de bestaande gebouwen op het landgoed De Voorden, stelt het college zich op het standpunt dat de in het plan voorziene bebouwing niet passend is in de omgeving, met als gevolg dat met het plan de ruimtelijk-historische en landschappelijke kwaliteit van het gebied wordt aangetast.

Met de reactieve aanwijzing beoogt het college aantasting van de ruimtelijke kwaliteit van de Rijswijkse landgoederenzone te voorkomen en aldus de cultuurhistorische waarden van de landgoederenzone te handhaven en te versterken. Niet valt in te zien dat het college dit belang niet in redelijkheid als provinciaal belang heeft kunnen aanmerken. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de landgoederenzone uit verschillende landgoederen en buitenplaatsen bestaat die binnen de grenzen van een aantal gemeenten liggen; bescherming daarvan kan dan ook worden aangemerkt als een belang van bovengemeentelijke aard. Voorts is bescherming van de landgoederenzone bestendig beleid dat in ieder geval sinds de inwerkingtreding van het Streekplan Zuid-Holland West in 2003 door het provinciebestuur wordt voorgestaan. Deze beleidslijn wordt, zoals ook uit de toelichting van het college ter zitting bleek, voortgezet in de Provinciale Structuurvisie die is vastgesteld op 2 juli 2010 (hierna: Structuurvisie).

2.7. In artikel 14, eerste lid, van de Provinciale Verordening Ruimte, waarvan het ontwerp is vastgesteld op 3 november 2009 en die in werking is getreden op 26 juli 2010 (hierna: Verordening), is bepaald dat bestemmingsplannen die nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken voor gronden gelegen binnen de biotoop van de afzonderlijke historische buitenplaatsen, welke zijn weergegeven op kaart 12 van de Verordening, de waarden van de landgoedbiotoop dienen te beschermen en waar mogelijk gericht dienen te zijn op verbetering en versterking van de kwaliteit van het landgoed en zijn biotoop.

De onderhavige locatie De Opperd ligt ten noordoosten van de op kaart 12 van de Verordening aangegeven landgoedbiotoop van de buitenplaats Overvoorde en valt derhalve buiten de werkingssfeer van artikel 14 van de Verordening.

Gelet op het vorenstaande en mede gezien de door het college gegeven toelichting over de Verordening en de Structuurvisie ter zitting, stelt de Afdeling vast dat ten tijde van het geven van de reactieve aanwijzing het vaststellen van algemene regels voor gronden gelegen buiten een landgoedbiotoop, zoals de onderhavige locatie De Opperd, niet werd overwogen of voorbereid. De reactieve aanwijzing kon dan ook niet worden gegeven met het oog op het voorkomen van ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen in strijd met de op handen zijnde verordening.

2.8. Het college heeft echter met recht het standpunt ingenomen dat de bevoegdheid een reactieve aanwijzing te geven niet beperkt is tot de gevallen waarin provinciale algemene regels zijn vastgesteld dan wel in ontwerp aanwezig zijn. Ook in andere gevallen kan een provinciaal ruimtelijk relevant belang het geven van een reactieve aanwijzing noodzakelijk maken. Voor zover het college betoogt dat de bevoegdheid tot het geven van de reactieve aanwijzing kon worden gegeven om ruimtelijke ontwikkelingen in strijd met eerdergenoemd interimbeleid te voorkomen, overweegt de Afdeling als volgt.

Door in de plantoelichting en in de reactie op de zienswijze van het college toe te lichten waarom volgens hem de voorziene bebouwing passend is op de onderhavige locatie, heeft de raad in zoverre rekening gehouden met het interimbeleid. Daarnaast heeft de raad aan dit beleid uitvoering gegeven door in de uitwerkingsregels voor te schrijven dat voorafgaand aan de uitwerking van de gronden een beeldkwaliteitplan moet worden vastgesteld en dat bij de inrichting van het gebied moet worden aangesloten op de aanwezige cultuurhistorische en landschappelijke waarden van de aangrenzende gronden.

Nu in het interimbeleid geen voorwaarden zijn opgenomen waaraan nieuwe bebouwing in de landgoederenzone dient te voldoen om de cultuurhistorische waarden in het gebied te handhaven en te versterken, heeft de raad een ruime beoordelingsvrijheid bij zijn afweging of de in het plan voorziene bebouwing tot aantasting van de cultuurhistorische waarden leidt. De Afdeling stelt voorop dat het college bebouwing op de locatie De Opperd aanvaardbaar acht. Het college heeft naar het oordeel van de Afdeling echter geen bevredigend antwoord gegeven op de vraag waarom, bezien in het licht van het geringe verschil tussen beide bouwmogelijkheden, de in het plan voorziene bebouwing wel maar de door het college voorgestane bebouwing niet tot aantasting van die waarden leidt. Voor zover het college in dit verband heeft verwezen naar het in beroep overgelegde rapport "Onderzoek locatie De Opperd", van 2 juni

2010, wordt overwogen dat de conclusie in dat rapport dat de door de raad gewenste bebouwing tot aantasting van de ruimtelijke kwaliteit leidt, niet kan worden herleid tot concrete aanknopingspunten in het interimbeleid. Deze conclusie kan dan ook niet anders worden gekwalificeerd dan als een door het college gemaakte belangenafweging met een ander resultaat dan die door de raad gemaakt is. Het rapport biedt geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op onjuiste wijze invulling heeft gegeven aan de door het beleid geboden ruimte en dat de door de raad gemaakte afweging onvolledig of onjuist is. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre niet tot aantasting van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied leidt, zodat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan in zoverre in strijd is met het interimbeleid. Gelet op het vorenstaande heeft het college zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening het geven van de reactieve aanwijzing noodzakelijk maken.

Het beroep van het gemeentebestuur is gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3.8, zesde lid, gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid, van de Wro te worden vernietigd.

Gelet hierop behoeft hetgeen het gemeentebestuur overigens heeft aangevoerd geen bespreking.

2.9. Ter voorlichting aan partijen merkt de Afdeling het volgende op. Naar aanleiding van deze uitspraak dient het gemeentebestuur het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, voor zover dat betrekking heeft op het plandeel met de bestemming "Wonen-uit te werken 1", wat betreft de locatie De Opperd aan de Gunstersteinweg, zoals rood omlijnd weergegeven op de bij het besluit behorende kaart, en het daarbij behorende artikel 16 van de planregels, onverwijld met inachtneming van de daarvoor geldende voorschriften bekend te maken, waarna daartegen, gedurende de in artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht genoemde termijn voor het indienen van een beroepschrift, voor belanghebbenden beroep bij de Afdeling openstaat.

2.10. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 26 januari 2010, kenmerk PZH-2010-153656665;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij het gemeentebestuur in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 874,00 (zegge: achthonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan het gemeentebestuur het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 298,00 (zegge: tweehonderdachtennegentig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. M.A.A. Mondt-Schouten en mr. N.S.J. Koeman, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.B. Smit-Colenbrander, ambtenaar van staat.

w.g. Van Buuren w.g. Smit-Colenbrander
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 juni 2011

