

MEMO van college aan de raad

datum : 6 september 2011
aan : Gemeenteraad
van : College
onderwerp : Motie Westdorp (Buerweg 36 & 48, de heren Jorissen en Meijer)
portefeuillehouder : Alwin Hietbrink
inlichtingen bij : Robèrt Fa-Si-Oen (tst. 376)

Geachte leden van de raad,

Op 24 maart 2009 is het bestemmingsplan 'Bergen dorpskern zuid' door uw gemeenteraad vastgesteld. Ten aanzien van het gebied Westdorp bepaalt dit bestemmingsplan dat nieuwe woonbebouwing ongewenst is. Het beleid is er dan ook op gericht om nieuwe grootschalige planologische initiatieven te weren. Bij het vaststellen van het bestemmingsplan heeft uw gemeenteraad echter een motie uitgevaardigd waarin ons college wordt opgedragen om in het onderzoek naar de mogelijkheden van stedelijke verdichting binnen de gemeente Bergen, het gebied Westdorp als pilot te beschouwen. In dit verband heeft uw raad aan Schenkeveld Advocaten te Alkmaar, om een extern advies gevraagd over de bestuurlijke en planologische mogelijkheden ten aanzien van twee individuele gevallen in Westdorp. Dit betreffen de casussen van de heer Jorissen (het perceel naast Buerweg 36) en de heer Meijer (het perceel naast Buerweg 48). Beiden hebben de wens om op deze kadastraal afgesplitste percelen een nieuwe woning te realiseren. Allereerst wordt in deze memo de voorgeschiedenis in het kort geschetst, waarna het advies van Schenkeveld advocaten wordt besproken. Vervolgens zal de reactie van ons college hierop volgen. Tot slot volgt het advies van ons college aan uw raad.

Geschiedenis in het kort

De percelen van de heren Meijer en Jorissen zijn kadastraal afgesplitst van de woningen aan de Buerweg 38 en 48 en uiteindelijk aan hen verkocht. In de jaren '80 van de vorige eeuw zijn er ten aanzien van nr. 38 verschillende bouwvergunningprocedures geweest. Het gaat te ver om in deze memo in te gaan op het langdurige en complexe verloop van deze vergunningengeschiedenis, maar het uiteindelijke resultaat is dat de voormalige boswachterswoning op nr. 38 gehandhaafd is en inmiddels een monumentenstatus heeft. Achter deze woning is aan de oostzijde een woning gerealiseerd. Het hiernaast liggende onbebouwde perceel aan de westzijde, betreft het perceel van de heer Jorissen waarop hij thans een nieuwe woning wil realiseren.

In de periode voor het huidige bestemmingsplan 'Bergen dorpskern zuid', gold het 'uitbreidingsplan Bergen uit 1937'. In de bestemmingsplanprocedure van 'Bergen dorpskern zuid', dat de realisatie van nieuwe woningen niet mogelijk maakt en dit als onwenselijk beschouwt, hebben de heren Meijer en Jorissen beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zij waren van mening dat er in het bestemmingsplan ten onrechte geen woningbouwmogelijkheid is opgenomen op hun perceel.

Ondanks een door hen ingebracht stedenbouwkundig tegenadvies en het advies van Stab,¹ heeft de Raad van State echter geoordeeld dat uw gemeenteraad op redelijke gronden tot vaststelling van het bestemmingsplan is overgegaan. De beroepen zijn dan ook afgewezen, waardoor het bestemmingsplan 'Bergen dorpskern zuid' onherroepelijk is geworden. .

Hierna heeft planologisch/ stedenbouwkundig adviesburo BügelHajema in maart 2011 (op verzoek van ons college) opnieuw een studie verricht naar de stedelijke verdichtingsmogelijkheden in Westdorp. De conclusies van dit onderzoek zijn duidelijk: woonbebouwing in de tweede lijn en überhaupt extra woonbebouwing in Westdorp, is stedenbouwkundig gezien ongewenst. Met dit onderzoek is in principe aan de motie van uw raad voldaan. Echter, met betrekking tot de eerder genoemde twee individuele gevallen, Buerweg 38 (de heer Jorrissen) en Buerweg 48 (de heer Meijer) vraagt de raadscommissie ook na te gaan of hieraan niet alsnog tegemoet kan worden gekomen, ook al heeft de Raad van State het bestemmingsplan (waarin geen bouwmogelijkheden zijn opgenomen) in stand gelaten. In dit kader heeft de raadsgriffier juridisch advies gevraagd aan Schenkeveld Advocaten over de handelingsruimte van uw raad in deze.

Advies Schenkeveld advocaten

Schenkeveld Advocaten constateert dat er naast feitelijkheden ook sprake is van het innemen van standpunten. Het advies komt erop neer dat ook na het vaststellen van het bestemmingsplan zowel ons college (projectbesluit) als uw raad (postzegelbestemmingsplan) in individuele gevallen nog wijzigingen kan aanbrengen. De Raad van State heeft alleen geoordeeld dat het algemene beleid van de gemeente dat – kort gezegd – niet wordt meegewerkt aan de inpassing van nieuwe woningen, inderdaad in stand kon blijven ondanks de bezwaren daartegen op basis van deze twee individuele gevallen.

Ook staat in dit advies dat bij het eventueel tegemoet komen aan deze twee individuele gevallen er geen financiële gevolgen voor de gemeente zijn, noch in het kader van schadevergoeding als precedentwerking. Voorwaarde hiervoor is wel dat het mogelijk moet zijn een sluitende ruimtelijke onderbouwing te geven en er dient geen strijd te ontstaan met de goede ruimtelijke ordening. Tevens dient goed gemotiveerd te worden waarom wordt afgeweken van het bestaande beleid van de gemeente en waarom alleen deze individuele gevallen voor een woning in aanmerking komen. Ten aanzien van planschadeverzoeken van omwonenden, kan de eventuele planschade middels een planschadeovereenkomst worden afgewenteld op de aanvrager.

Reactie van ons college

De gemeente staat voor de vraag of het na het vaststellen van het bestemmingsplan 'Bergen dorpskern zuid', planologisch/ stedenbouwkundig wenselijk is om alsnog mee te werken aan de individuele gevallen aan de Buerweg 36 & 48. Daarnaast is het van belang om stil te staan bij de eventuele precedentwerking die hiervan uit kan gaan, waardoor het karakter van Westdorp in het geding kan komen. Schenkeveld Advocaten stelt terecht dat er in eerste instantie een sluitende ruimtelijke onderbouwing aanwezig moet zijn en dat er aannemelijk gemaakt dient te worden dat de individuele gevallen ruimtelijk gezien zo bijzonder zijn, dat er geen gevaar is voor precedentwerking.

¹ Stab staat voor 'Stichting Advies bestuursrechtspraak', het adviesorgaan van de Raad van State. Stab oordeelde dat het niet onbegrijpelijk is dat het stedenbouwkundig tegenadvies uitwijst dat een nieuwe woning binnen de stedenbouwkundige structuur van Westdorp past. Voor de Rvst. was het advies van Stab echter geen aanleiding om het bestemmingsplan te vernietigen.

Met inachtneming van het advies van Schenkeveld Advocaten komt ons college echter nog steeds tot de conclusie dat medewerking verlenen aan de twee individuele gevallen ongewenst is. De motivering hiervan is als volgt.

Gevaar voor precedentwerking

Hoewel in het verleden is betoogd dat de percelen op zichzelf groot genoeg zouden zijn om een nieuwe woning hierop te realiseren (verderop in deze memo wordt hier kort aandacht aan besteed), dient de kwestie niet zozeer op perceelniveau maar meer op wijkniveau te worden benaderd. Westdorp bestaat namelijk uit grote vrijstaande villa's en herenhuizen. Verder wordt de wijk gekarakteriseerd door de maat van de villa's op de zeer ruime percelen, de grote onderlinge afstand en de zeer groene en bosrijke omgeving. Het gebied krijgt vorm en uitstraling door het bosachtige karakter van het gebied. Medewerking verlenen aan de twee individuele gevallen zal wel degelijk een gevaar voor precedentwerking opleveren. Gelet op het feit dat een woning in Westdorp erg in trek is en dat dit daarom financieel ook aantrekkelijk is, bestaat het gevaar dat overige percelen in Westdorp (die overigens in veel gevallen zelfs vele malen groter zijn dan de twee individuele gevallen) ook worden afgesplitst om daar vervolgens een nieuwe woning op te bouwen. Vanuit het gelijkheidsbeginsel is het dan vrijwel onmogelijk om deze ontwikkeling tegen te houden.

Overigens is een aantal percelen in Westdorp tot wel vijf keer groter dan het perceel aan de Buerweg 36. Ook deze percelen zijn aan de openbare weg gelegen en zijn op zichzelf groot genoeg om één of zelfs meerdere extra woningen te creëren. Het gevaar is dat door de toename van bebouwing de karakteristiek van Westdorp verloren zal gaan. Het karakteristieke 'wonen in een bosrijke omgeving' zal worden gedegradeerd tot het 'wonen met een grote tuin'.

Tevens wordt opgemerkt dat het huidige bestemmingsplan ten opzichte van het oude bestemmingsplan reeds extra royale bouw mogelijkheden creëert. In de stedenbouwkundige studie van BügelHajema (maart 2011) wordt de uitbreiding van deze bouw mogelijkheden visueel in kaart gebracht. Hiermee is tegemoet gekomen aan de algemene bebouwing mogelijkheden die het oude bestemmingsplan uit 1937 bood toen het gebied nog niet zover ontwikkeld was (ontwikkelingsgericht bestemmingsplan). Westdorp is ruimtelijk gezien nu 'afgerond'. Nieuwe grote planologische initiatieven worden blijkens de toelichting van het huidige bestemmingsplan 'Bergen dorpskern zuid' daarom geweerd (conserverend bestemmingsplan). Voorts wordt opgemerkt dat nieuwe grootschalige planologische initiatieven tot veel bezwaren van omwonenden kunnen leiden. Lange juridische procedures worden daarom ook niet uitgesloten.

Natuurbescherming

Het aangrenzende natuurgebied direct ten noorden en ten oosten van Westdorp heeft een beschermde status (Habitatrichtlijngebied Noord-Hollands duinreservaat c.q. Natura 2000 gebied). Het bosgebied binnen Westdorp, dat zowel uit openbaar als privé groen bestaat, wordt als waardevol groen aangemerkt. Hier groeien namelijk wettelijk beschermde soorten. Daarnaast maakt het beboste gebied onderdeel uit van de binnenduinrand, op de overgang van het duingebied naar de polders. Dergelijke gave beboste overgangen zonder zichtbare bebouwing zijn zeldzaam geworden langs de gehele Nederlandse kust. Het is dan ook niet zonder reden dat Westdorp in het bestemmingsplan de nadere aanduiding 'natuur- en landschapswaarden' heeft gekregen. Dit geldt overigens voor de gehele wijk, inclusief de particuliere erven. Het juridische gevolg van deze aanduiding is dat er een aanlegvergunningstelsel geldt en dat het dus verboden is om zonder vergunning groen te rooien/ vellen of de gronden te verharderen.

Hoewel Westdorp geen onderdeel uitmaakt van het beschermd natuurgebied maar daaraan direct grenst, kent de natuurwetgeving wel de zogenaamde 'externe werking'. Dit betekent dat ook ingrepen buiten de natuurbeschermingszones moeten worden getoetst ten aanzien van de eventuele gevolgen voor de te beschermen soorten en habitats binnen de beschermingszone. Een vergunning of verklaring van geen bedenkingen van de provincie is ook in dit geval vereist. Uiteraard zal dit per individueel geval moeten worden beoordeeld, maar gelet op de hiervoor genoemde precedentwerking (gevaar voor toenemende woonbebouwing binnen Westdorp) en de natuur- en landschapswaarden van Westdorp als overgangsgebied tussen de binnenduinrand en de polders, is het denkbaar dat nieuwe woonbebouwing vanuit de natuurbeschermingswetgeving ongewenst is. Het bosrijke karakter gaat door de bebouwing verloren en kan op den duur ten koste gaan van het beschermd natuurgebied. Het is daarom nog maar de vraag of er bij een vergunningaanvraag of een bestemmingsplanwijziging op medewerking van de provincie kan worden gerekend in het kader van de natuurbescherming.

Het perceel Buerweg 48 is te klein voor een nieuwe woning

Westdorp wordt gekenmerkt door grote villa's op ruime percelen, waarbij er een grote afstand is tussen de woningen. Het perceel aan de Buerweg 48 is in vergelijking tot de overige percelen in de wijk echter dermate klein, dat dit niet binnen de stedenbouwkundige structuur past. De afstand tot de naastgelegen woningen zou zeer klein worden, waardoor de privacy in het geding komt. Daarnaast zou er geen ruimte meer zijn voor eventuele bijgebouwen op het perceel (maximaal 50 m²).

Buerweg 36: 'wonen achter wonen'

De heer Jorissen (Buerweg 36) heeft de wens om achter de voormalige boswachterswoning een woning te bouwen. Volgens vaststaand gemeentelijk beleid wordt het zogenaamde 'wonen achter wonen' in de gehele gemeente niet toegestaan. Dit heeft te maken met het feit dat er zich doorgaans ontsluitingsproblemen voordoen, de woningen niet naar de openbare weg georiënteerd zijn (sociale onveiligheid) en de bebouwingslint ongecontroleerd wordt uitgebreid. Medewerking aan dit individuele geval schept een precedent voor de gehele gemeente Bergen.

Conclusie en advies van ons college

Medewerking verlenen aan de twee individuele gevallen schept op twee manieren een algemene precedentwerking, namelijk het 'wonen achter wonen' en een verdergaande verdichting van Westdorp. Dit laatste tast de karakteristiek aan van het bosrijke Westdorp. Daarnaast dient te worden beoordeeld wat de effecten zijn van nieuwe woonbebouwing op het direct aangrenzende beschermd natuurgebied. Vanuit de gedachte dat Westdorp een belangrijke en bijzondere natuurwaarde heeft en als natuurlijke overgangszone geldt, valt te betwijfelen of er medewerking vanuit de provincie zal worden verkregen. Het is dan ook niet zonder reden dat het vastgestelde bestemmingsplan 'Bergen dorpskern zuid' geen nieuwe woonbebouwing toelaat en conserverend van aard is. Op grond van deze overwegingen komen wij tot de conclusie dat een sluitende ruimtelijke onderbouwing niet kan worden gegeven, waardoor er strijd ontstaat met een goede ruimtelijke ordening. Het door BügelHajema uitgevoerde onderzoek naar de verstedelijkingsmogelijkheden binnen Westdorp (maart 2011) is op 16 juni 2011 aan uw raad aangeboden ter besluitvorming. Uw raad wordt geadviseerd om in te stemmen met de conclusies en het advies van dit onderzoek, namelijk:

Geen medewerking verlenen aan verdichting in Westdorp door:

- meer bouwvlakken aan de openbare ruimte;
- bouwvlakken in de tweede lijn;
- meer woningen per bouwvlak (grondgebonden of gestapeld);
- grotere woningen;

dan toegestaan volgens het bestemmingsplan 'Bergen dorpskern zuid'.

Geadviseerd wordt om geen planologische medewerking te verlenen aan de individuele gevallen aan de Buerweg 36 & 48. Een eventuele vergunningaanvraag of een verzoek om wijziging van het bestemmingsplan zal in dat geval dan ook worden afgewezen.