

Uitspraak 201110515/1/A1, 201110520/1/A1 en 201110523/1/A1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BX5988
Datum uitspraak	29 augustus 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 augustus 2010 heeft het college aan [appellant sub 2] een reguliere bouwvergunning eerste fase verleend voor het restaureren en veranderen van het hoofdhuis Broekbergen op het perceel Kloosterlaantje 1 te Driebergen.

Volledige tekst

201110515/1/A1, 201110520/1/A1 en 201110523/1/A1.

Datum uitspraak: 29 augustus 2012

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug,
2. [appellant sub 2], wonend te Driebergen-Rijsenburg, gemeente Utrechtse Heuvelrug,

tegen de uitspraken van de rechtbank Utrecht van 19 augustus 2011 in zaken nrs. 11/2177 en 11/2355 en de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Utrecht van 19 augustus 2011 in zaak nrs. 11/2249 en 11/2293 in de gedingen tussen:

[wederpartij A],
[wederpartij B],
[wederpartij C],
allen wonend te Driebergen-Rijsenburg,

en

het college.

1. Procesverloop

Bij besluit van 5 augustus 2010 heeft het college aan [appellant sub 2] een reguliere bouwvergunning eerste fase verleend voor het restaureren en veranderen van het hoofdhuis Broekbergen op het perceel Kloosterlaantje 1 te Driebergen.

Bij besluit van 7 juni 2011 heeft het college de door [wederpartijen] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij afzonderlijke uitspraken van 19 augustus 2011, verzonden op 19 onderscheidenlijk 22 augustus 2011, heeft de rechtbank de door [wederpartij A] onderscheidenlijk [wederpartij B] daartegen ingestelde beroepen en de voorzieningenrechter het door [wederpartij C] ingestelde beroep, gegrond verklaard, het besluit van 7 juni 2011 vernietigd en het college opgedragen een nieuwe beslissing te nemen op de gemaakte bezwaren. Deze uitspraken zijn aangehecht.

Tegen deze uitspraken hebben het college bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 28 september 2011, en [appellant sub 2] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 28 september 2011, hoger beroep ingesteld. Het college heeft zijn hoger beroep aangevuld bij brief van 24 oktober 2011. [appellant sub 2] heeft zijn hoger beroep aangevuld bij brief van 28 oktober 2011.

[wederpartijen] hebben een verweerschrift ingediend.

Het college, [appellant sub 2], [wederpartij A] en [wederpartij C] hebben nadere stukken ingediend.

Bij afzonderlijke brieven van 1 juni 2012 heeft het college de door [wederpartijen] gemaakte bezwaren tegen het besluit van 8 april 2011 gegrond verklaard en te kennen gegeven dat bezien zal worden of een ontheffing krachtens artikel 3.10 van de Wet ruimtelijke ordening verleend kan worden voor het bouwplan.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 18 juni 2012, waar het college, vertegenwoordigd door P. Pasveer, werkzaam bij de gemeente, en [appellant sub 2], bijgestaan door mr. J.H.M. Berenschot, advocaat te Apeldoorn, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting [wederpartij A], bijgestaan door zijn zoon [wederpartijen], vertegenwoordigd door E.A. Veldhuizen, gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Op het perceel liggen het hoofdhuis, een kapelzaal, een tweetal carrés, de tuin en de muur van het voormalig klooster Arca Pacis. Het bouwplan betreft de verbouwing van het gehele hoofdhuis, dat bestaat uit een souterrain, een bel-etage en een eerste en tweede verdieping, tot woonruimte. Het hoofdhuis zal in gebruik genomen worden als familiehuis. [appellant sub 2] zal met zijn echtgenote het souterrain en de bel-etage gaan bewonen en op de eerste en tweede verdieping zullen appartementen worden gerealiseerd ten behoeve van gebruik door de kinderen van [appellant sub 2] en gasten. Voorts voorziet het bouwplan in de verbouwing van een gedeelte van de gang van de eerste carré tot een zwembad in het souterrain en een serre op de bel-etage.

2.2. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied" rust op het perceel, tezamen met het naastgelegen perceel Kloosterlaantje 2, de bestemming "Maatschappelijke voorzieningen (M5)".

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de planvoorschriften zijn de op de plankaart als zodanig aangewezen gronden bestemd voor de maatschappelijke voorzieningen zoals deze op de plankaart en in de tabel van afbeelding 6 met een volgnummer zijn aangegeven, met de daarbij behorende gebouwen, bouwwerken, geen gebouw zijnde en andere werken.

Uit afbeelding 6, getiteld "Overzicht maatschappelijke voorzieningen" blijkt dat voor

volgnummer 5, adres Kloosterlaantje 1-2, als doeleindenomschrijving geldt: "wonen, gezondheidszorg, therapie, tijdelijk nachtverblijf".

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder 45, wordt in deze voorschriften verstaan onder "Maatschappelijke voorzieningen": educatieve, sociaal-medische, sociaal-culturele en levensbeschouwelijke voorzieningen en daaraan ondergeschikt voorzieningen ten behoeve van niet-zakelijke dienstverlening, alsook ondergeschikte detailhandel en horeca ten dienste van deze voorzieningen.

2.3. Het college betoogt dat de rechtbank en de voorzieningenrechter hebben miskend dat [wederpartijen] niet als belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kunnen worden aangemerkt. Hiertoe voert het college aan dat het bouwplan grotendeels in een in pandige verbouwing voorziet, de afstand tussen de bouwlocatie en de percelen van [wederpartijen] meer dan 50 meter bedraagt en [wederpartijen] vanuit hun woning geen zicht zullen hebben op het bouwwerk.

2.3.1. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het besluit.

2.3.2. De percelen van [wederpartij B] en [wederpartij C] grenzen aan het perceel waarop het besluit betrekking heeft. Het perceel van [wederpartij A] is gelegen in de onmiddellijke nabijheid van het perceel waarop het besluit betrekking heeft; deze percelen worden van elkaar gescheiden door een zeer smalle strook grond. Gelet reeds hierop hebben de rechtbank en de voorzieningenrechter terecht overwogen dat [wederpartijen] zijn aan te merken als rechtstreeks belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Dat [wederpartij C] wegens de aanwezige buitenmuur van het voormalig klooster geen zicht zal hebben op het bouwwerk, is daarom niet van belang. Evenmin leidt de omstandigheid dat het perceel van [wederpartij B] slechts gedeeltelijk direct grenst aan het perceel waarop het besluit ziet tot een ander oordeel. Het betoog faalt.

2.4. Het college en [appellant sub 2] betogen dat de rechtbank en de voorzieningenrechter, door te overwegen dat het gebruik van het perceel ten behoeve van wonen alleen is toegestaan indien het ondergeschikt is aan een van de in artikel 1, aanhef en onder 45, van planvoorschriften vermelde maatschappelijke voorzieningen, een onjuiste uitleg hebben gegeven aan artikel 13, eerste lid, van de planvoorschriften. Hiertoe voeren zij aan dat in artikel 13 noch de plantoelichting een indicatie is te vinden, dat de planwetgever een rangschikking in hoofdactiviteiten en ondergeschikte activiteiten heeft beoogd in de in artikel 13, onder 5, vermelde functies. Omdat het bestemmingsplan een conserverend karakter heeft en in het voormalig klooster permanent werd gewoond, heeft de planwetgever nadrukkelijk beoogd om wonen toe te staan op het perceel, aldus het college. [appellant sub 2] voert aan dat het college een aanzienlijke vrijheid toekomt bij de beoordeling of bepaald gebruik in overeenstemming met het bestemmingsplan, nu de in de begripsbepaling vermelde omschrijving ruim is en de in de doeleindenomschrijving gehanteerde begrippen niet nader zijn gedefinieerd.

2.4.1. De rechtbank en de voorzieningenrechter hebben terecht overwogen dat het begrip maatschappelijke voorzieningen in artikel 13 van de planvoorschriften moet worden uitgelegd aan de hand van de in artikel 1, aanhef en onder 45, van de planvoorschriften gegeven begripsomschrijving en dat uit de begripsomschrijving volgt dat educatieve, sociaal-medische, sociaal-culturele en levensbeschouwelijke voorzieningen als hoofdvoorziening zijn

toegestaan binnen de bestemming "Maatschappelijke voorzieningen". Uit de begripsomschrijving volgt voorts dat de overige voorzieningen slechts zijn toegestaan voor zover deze ondergeschikt zijn aan en dienen ten behoeve van een hoofdvoorziening. Gelet hierop hebben de rechtbank en de voorzieningenrechter eveneens terecht overwogen dat het gebruik van het perceel ten behoeve van wonen uitsluitend is toegestaan indien het wonen ondergeschikt is aan een van de in artikel 1, aanhef en onder 45, van de planvoorschriften genoemde maatschappelijke voorzieningen.

De rechtbank en de voorzieningenrechter hebben hierbij terecht in aanmerking genomen dat in paragraaf 4.8 van de plantoelichting is vermeld dat bestaande maatschappelijke instellingen en voorzieningen positief zijn bestemd door middel van de bestemming "Maatschappelijke voorzieningen" indien het een hoofdactiviteit in het pand of op het perceel betreft. Nu, naar niet in geschil is, ten tijde van de totstandkoming van het bestemmingsplan op het perceel een herstellingsoord werd geëxploiteerd, hebben de rechtbank en de voorzieningenrechter terecht voldoende aannemelijk geacht dat de planwetgever het gebruik als herstellingsoord destijds als hoofdactiviteit op de percelen Kloosterlaantje 1 en 2 heeft aangemerkt. Gelet hierop heeft de planwetgever met het toekennen van de bestemming "Maatschappelijke voorzieningen" beoogd het gebruik van de percelen als herstellingsoord te regelen, dan wel een van de andere in artikel 1, aanhef en onder 45, van de planvoorschriften genoemde voorzieningen mogelijk te maken. Geen aanknopingspunten zijn gevonden voor de juistheid van het standpunt van het college dat het bestemmingsplan niet het gebruik als herstellingsoord, maar het gebruik als klooster dat permanent werd bewoond, beoogt te regelen.

De betogen falen.

2.5. Het college heeft zich in het besluit op bezwaar van 7 juni 2011 op het standpunt gesteld dat het in het bouwplan voorziene wonen ondergeschikt is aan de op het perceel aanwezige en beoogde maatschappelijke activiteiten, nu de kapelzaal en de bijgebouwen bij het hoofdhuis (eerste en tweede carré) gebruikt zullen worden ten behoeve van maatschappelijke activiteiten.

2.6. Het college en [appellant sub 2] betogen dat de rechtbank en de voorzieningenrechter hebben miskend dat het beoogde gebruik van het hoofdhuis ten behoeve van wonen ondergeschikt is aan de maatschappelijke activiteiten op het perceel. Hiertoe voert het college aan dat het gehele hoofdhuis van het voormalige klooster voorheen werd bewoond door nonnen en dit gebruik binnen de bestemming "Maatschappelijke voorzieningen" past, zodat bewoning door slechts één familie ook is toegestaan. Voorts heeft het college aangevoerd dat de functie wonen ondergeschikt zal zijn aan de voorgenomen maatschappelijke activiteiten op het perceel. [appellant sub 2] voert aan dat de rechtbank en de voorzieningenrechter bij de vaststelling van de gebruiksoppervlakte van onjuiste gegevens is uitgegaan. Voorts voert hij aan dat het hoofdgebouw als dienstwoning ten behoeve van maatschappelijke activiteiten zal worden aangewend.

2.6.1. Zoals is overwogen in 2.4.1 bestaan geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het bestemmingsplan het gebruik van het pand als permanent bewoond klooster beoogt te regelen, zodat, anders dan het college veronderstelt, voor de vraag of het wonen ondergeschikt is aan de op het perceel toegestane maatschappelijke voorzieningen niet van belang is dat het hoofdhuis in het verleden ook bewoond is geweest door nonnen.

2.6.2. [appellant sub 2] heeft terecht aangevoerd dat de rechtbank en de voorzieningenrechter bij de berekening van de gebruiksoppervlakte van het hoofdgebouw en

die van de kapelzaal, de eerste en tweede carré ten onrechte is uitgegaan van de bij de "ontwikkelingsvisie en waardestelling buitenplaats Broekbergen" behorende bijlage "toelichting bestemming, gebruik & afmetingen". De gebruiksoppervlakte die met een bepaalde activiteit is gemoeid, dient te worden vastgesteld aan de hand van de bij de bouwvergunning behorende bouwtekeningen. Dit betoog leidt, gelet op het hierna volgende, echter niet tot het daarmee beoogde resultaat. Zoals uit de door [appellant sub 2] overgelegde niet weersproken berekening volgt, bedraagt het totale gebruiksoppervlak van het hoofdhuis dat voor bewoning wordt gebruikt 36,4% van het gehele gebruiksoppervlak van het te realiseren bouwplan. Hieruit kan echter niet worden geconcludeerd dat het wonen in het hoofdgebouw ondergeschikt is aan de maatschappelijke activiteiten in de overige gebouwen op het perceel.

In dat kader is van belang dat de rechtbank en de voorzieningenrechter hebben overwogen dat niet aannemelijk is geworden dat zowel de gehele kapelzaal als de gehele eerste carré gebruikt zullen worden ten behoeve van de instelling voor therapeutische begeleiding van [belanghebbende]. Ten aanzien van het gebruik van de tweede carré ten behoeve van een travel-clinic hebben de rechtbank en de voorzieningenrechter overwogen dat het op basis van de beschikbare stukken niet mogelijk is te beoordelen of een travel-clinic kan worden aangemerkt als een maatschappelijke voorziening in de zin van het bestemmingsplan, zodat het college er niet zonder meer vanuit mocht gaan dat de tweede carré zal worden gebruikt ten behoeve van een maatschappelijke voorziening. Het gebruik van de kapelzaal en de eerste carré door een koororkestgroep en de kerngroep Oecumenische Herberg is door de rechtbank en de voorzieningenrechter niet in de beoordeling betrokken, omdat de huurovereenkomst met de koororkestgroep en de intentieverklaring van de kerngroep dateren van na het besluit op bezwaar en niet aan het besluit ten grondslag zijn gelegd. De rechtbank en de voorzieningenrechter hebben verder overwogen dat het gebruik als praktijkruimte door de zoon en dochter van [appellant sub 2] en de door [appellant sub 2] gestelde diverse incidentele maatschappelijke activiteiten evenmin bij de beoordeling kunnen worden betrokken. De rechtbank en de voorzieningenrechter hebben, gelet hierop, geoordeeld dat niet aannemelijk is geworden dat in de overige gebouwen activiteiten zullen plaats vinden op meer dan incidentele basis, die vallen onder de noemer maatschappelijke activiteiten, met een omvang die de bewoning van het hoofdhuis daaraan ondergeschikt maakt. Nu het college noch [appellant sub 2] gronden hebben aangevoerd tegen dit oordeel, moet van de juistheid hiervan worden uitgegaan.

Gelet op vorenstaande bestaat evenmin grond voor het oordeel dat de bewoning van het hoofdhuis dient ten behoeve van de maatschappelijke activiteiten op het perceel, zodat het hoofdgebouw niet als dienstwoning kan worden aangemerkt.

De betogen falen.

2.7. Bij afzonderlijke brieven van 1 juni 2012 heeft het college aan [wederpartijen] medegedeeld dat de gemaakte bezwaren gegrond worden verklaard en dat bezien zal worden of een ontheffing krachtens artikel 3.10 van de Wet ruimtelijke ordening verleend kan worden voor het bouwplan.

Uit artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) volgt dat, wanneer het ingediende bezwaar gegrond wordt geacht, het primaire besluit dient te worden herroepen en, indien nodig, duidelijkheid dient te worden geboden over het besluit dat voor het primaire besluit in de plaats komt. De enkele gegrondverklaring van een bezwaar, zonder dat het primaire besluit wordt herroepen of daarvoor een nieuw besluit in de plaats wordt gesteld, kan niet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. De door het

college aangehaalde uitspraak van 6 december 2006 in zaak nr. 200601912/1 (www.raadvanstate.nl) werpt hierop geen ander licht, omdat hierin het primaire besluit wel was herroepen. Nu de brieven geen besluiten bevatten, kunnen deze niet op de voet van artikel 6:19 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:24 van die wet, bij het geding worden betrokken.

2.8. De hoger beroepen van het college en [appellant sub 2] zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.9. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug een griffierecht van € 1.362,00 (zegge: dertienhonderdtweeënzestig euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, voorzitter, en mr. C.J.M. Schuyt en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.W. van Leeuwen, ambtenaar van staat.

w.g. Wortmann w.g. Van Leeuwen
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 augustus 2012

604.