

De Afdeling bestuursrechtspraak van de
Raad van State
Zitting: 22 december 2009 om 11.30 uur
Procedurenummer: 200904270/1/H1

PLEITNOTA

van

mr. G.H.L. Weesing, advocaat te
Amsterdam
gemachtigde van appellanten

Rechtszekerheid in de rechtsstaat: voorspelbare en betrouwbare normering

Graag begin ik mijn betoog met twee citaten uit recente beschouwingen van de Vice-President van de Raad van State, mr. H.D. Tjeenk Willink.

Het eerste citaat gaat over “rechtszekerheid” als wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat en luidt aldus:

“Kenmerkend voor de democratische rechtsstaat is zekerheid voor de burger. Zekerheid dat ieder zijn zegje kan doen en gehoord wordt maar ook dat het recht wordt gehandhaafd. Zekerheid dat de staat zijn eigen regels in acht neemt maar ook instaat voor de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van publieke diensten. Zekerheid dat de staat de individuele vrijheden beschermt, maar ook in actie komt als het algemeen belang dat vraagt. Zekerheid dat de staat zegt wat hij doet en doet wat hij zegt. Voorspelbaarheid en bestendigheid.” (Jaarverslag Raad van State 2001, Algemene beschouwingen, blz. 21)

In het tweede citaat worden behartenswaardige woorden gesproken over de functie van wetgeving bij de ontwikkeling en de legitimiteit van de rechtsstaat. Het luidt aldus:

“Bij de ontwikkeling van de rechtsstaat is de wet een steeds centralere plaats gaan innemen. (“...”) De wet is bedoeld als duidelijke instructie aan de uitvoering, als bescherming van de burger en als houvast bij handhaving en controle. Wetgeving heeft in de afgelopen decennia in zijn verschillende functies vooral een instrumenteel en daarmee ad hoc karakter gekregen ten behoeve van het bestuur. Daarmee dreigt de belangrijkste functie van de wet voor de burger - een normering die voorspelbaar, duidelijk en betrouwbaar is - te worden uitgehold. Dat tast de legitimiteit van de rechtsstaat aan. Gevoegd bij de geconstateerde gebreken in de politieke legitimiteit een zorgelijke ontwikkeling.” (Jaarverslag Raad van State 2007, Algemene beschouwingen blz. 31)

Deze beschouwingen over de verhouding burger-overheid en de zorgelijke ontwikkelingen in die relatie zijn ook richtinggevend voor de onderhavige zaak. In weinig zaken is namelijk de

rechtszekerheid van burgers zo geschonden als in deze zaak. In weinig zaken heeft de gemeentelijke overheid de wet en de eigen regels zo vaak aan zijn laars gelapt als in deze zaak. In weinig zaken zullen betrokken burgers, en nota bene ook de raad van de gemeente Bloemendaal zelf, zo misleid zijn als in deze zaak. Zonder overdrijving is voor veel Haarlemse en Bloemendaalse burgers daardoor de legitimiteit van de democratische rechtsstaat langzamerhand in geding en loopt deze gevaar.

De burgers van Haarlem en Overveen vragen zich het hardop af: als dit allemaal toelaatbaar is en door de beugel kan, waarom is er dan eigenlijk bestuursrechtelijke rechtsbescherming geregeld en waar is de bestuursrechter die dit gaat tegenhouden en die het vertrouwen in de rechtstaat herstelt?

Betrokken burgers in Overveen en Haarlem

Zoals bekend sta ik hier ook namens 132 inwoners van Overveen en Haarlem die aan of zeer nabij het terrein van het voormalige Marinehospitaal wonen. Het zijn betrokken burgers, begaan met hun directe leefomgeving. Zij zien wat waardevol is aan dit stukje Nederland. En dan hebben we het over: de ligging van het terrein in de oude dorpskern; de traditionele bebouwing langs de Bloemendaalseweg en de Zijlweg; de statige Villa Tetterode met daaromheen de Springertuin; de monumentale bomen en de vijvers; en het ontroerende Bomenlaantje met aan weerszijden eeuwenoude bomen. Dit alles behoort tot het oude dorp Overveen, waar de bewoners trots op zijn.

Let wel, de hier betrokken burgers zijn geen zogeheten "Nimby's", die vinden dat de veranderingen niet in hun achtertuin mogen plaatsvinden. Altijd hebben zij laten weten dat zij vóór woningbouw zijn op het voormalig Marinehospitaal terrein.

Maar zij willen wél woningbouw zonder vernietiging van de alom erkende cultuurhistorische- en natuurwaarden van het terrein, zonder vernietiging van de Springertuin en het eeuwenoude Bomenlaantje en zonder vernietiging van het aangezicht van de oude kern van Overveen. Kortom, woningbouw conform het bestemmingsplan "Zijlweg-West e.o."

De inspanningen van de betrokken bewoners rond het Marinehospitaal terrein starten 20 jaar geleden, begin jaren negentig van de vorige eeuw, als de gemeente Bloemendaal vergevorderde plannen heeft om de Villa Tetterode te slopen, de Springertuin vol te bouwen en deels te asfalteren voor parkeerplaatsen. Bewoners uit Overveen en Haarlem verenigen zich in de Stichting Belangengroep Zijlweg-West en vragen de Rijksmonumentenstatus aan van de Villa Tetterode en de daarbij horende Springertuin. In 1993 wordt de Rijksmonumentenstatus toegekend, waarmee de sloop- en bouwplannen van de gemeente Bloemendaal van de baan zijn. Een prachtig resultaat en de inwoners zijn gerustgesteld.

Tot hun leedwezen moeten zij constateren dat vanaf het vertrek van het Marinehospitaal in 1990 een periode van 12 jaar gesteggel en geprocedeerd volgt tussen de gemeente Bloemendaal, de Hogeschool Haarlem en de gemeente Haarlem over de bestemming van het terrein, in welke periode het monumentale hospitaal ook nog eens in vlammen opgaat. De bewoners zien het met lede ogen aan en pas in 2002 gaat het weer de goede kant op. De gemeenteraden van Haarlem en Bloemendaal stellen gezamenlijk een bestemmingsplan vast, ook voor dit stukje Overveen, dat in niet mis te verstane bewoordingen vastlegt wat **de uitgangspunten** en wat **de grenzen** bij de ontwikkeling van het voormalig Marinehospitaal terrein moeten zijn. En om te garanderen dat niet op slinkse wijze via vrijstellingen deze uitgangspunten en grenzen worden omzeild, heeft de raad van de gemeente Bloemendaal een jaar eerder, in 2001 de Nota Vrijstellingenbeleid aangenomen, met daarin een **verbod** om vrijstellingen te verlenen van bestemmingsplannen jonger dan 10 jaar. Dat is de geruststellende stand van zaken ten tijde van het uitschrijven van de prijsvraag voor de ontwikkeling van het Marinehospitaal terrein in oktober 2002. In de uitnodiging aan de projectontwikkelaars staat als voorwaarde dat het te ontwikkelen bouwplan moet voldoen aan het eerder dat jaar vastgestelde bestemmingsplan en de 3 bladzijden tekst van artikel 24, met daarin alle “uitgangspunten en grenzen” worden bij de uitnodiging als bijlage toegevoegd.

“Dat gaat helemaal goed komen”, zou de moderne Nederlander zeggen, en iets vergelijkbaars dachten de inwoners van Haarlem en Overveen rond het Marinehospitaal terrein eind 2002. Zeker toen begin 2003 de plannen van 3 projectontwikkelaars gepresenteerd werden en **iedereen** (B&W, raad én inwoners) unaniem koos voor het bouwplan van SGBB, ontworpen door de architect Mulleners.

Zoals uitvoerig beschreven in de vele stukken die appellanten de afgelopen 4 jaar hebben ingediend, eerst bij de gemeente, later bij de Rechtbank Haarlem en daarna bij de Afdeling, kwam het helemaal niet goed, maar liep het uit op een drama. Eerst stappen B&W eind 2003 op volkomen duistere gronden over van het plan SGBB naar het bouwplan van de BAM. De wethouder laat desgevraagd de bewoners weten dat ook het plan van de BAM overeenstemt met het bestemmingsplan. Eind 2005 moeten de bewoners toch weer aan de bak als zij ontdekken dat het BAM-bouwplan helemaal niet past in het bestemmingsplan. Oprichting van de Vereniging Marinehospitaal terrein volgt in april 2006.

En nu, na bijna 7 jaar van gedraai, gekonkel en misleiding door B&W van Bloemendaal sedert 2003, moet de trieste constatering zijn dat er met de enorme betrokkenheid van bewoners en instellingen, die woningbouw willen met behoud van het erfgoed, niets is gedaan, dat hun ruimhartige instemming met het bestemmingsplan in 2002 heeft geleid tot de totale ontmanteling van dat bestemmingsplan, dat er een enorme kloof is ontstaan tussen welwillende burgers en het gemeentebestuur van

Bloemendaal en dat er – en daar gaat het uiteindelijk om – door de BAM 5 enorme appartementsgebouwen worden gekwakt op een kwetsbaar terrein van slechts 2 hectare met alle rampzalige gevolgen voor de natuur en het cultureel erfgoed ter plaatse.

Bij herhaling leggen de hier betrokken burgers de laatste tijd mij de volgende vragen voor:

Vragen van betrokken burgers

Over het bestemmingsplan “Zijlweg-West e.o.” en het bouwplan van de BAM

- **Hoe kan het** dat bij de prijsvraag eind 2002 het BAM-plan wegens strijd met de voorwaarden van de prijsvraag niet per kerende post is teruggezonden?
- **Hoe kan het** dat de kernpunten van het bestemmingsplan, dat ervoor moest zorgen dat de bestaande waarden van het terrein als **uitgangspunt** werden gebruikt voor de invulling van het terrein, nu letterlijk met wortel en tak worden vernietigd. Wat is dan nog de functie van een bestemmingsplan?
- **Hoe kan het** dat een in 2001 democratisch genomen besluit, om **geen vrijstelling** te verlenen van een jong bestemmingsplan, welk besluit in 2006 nog eens door de gemeenteraad van Bloemendaal werd herbevestigd, volkomen wordt genegeerd? Wat is dan de zin nog van het vaststellen van deze Nota Vrijstellingenbeleid?
- **Hoe kan het** dat de Ruimtelijke Onderbouwing, die als basis van de hier bestreden vrijstellingen dient, er vanuitgaat dat het bouwplan van de BAM overeenstemt met de hoofdlijnen van het bestemmingsplan, terwijl de door B&W ingeschakelde onafhankelijke deskundigen Revermann en Witpaard begin 2008 vaststellen dat het BAM-plan fundamenteel afwijkt van het bestemmingsplan, zoals appellanten ook altijd hebben gesteld?
- **Hoe kan het** dat B&W en de BAM gewoon verzinnen dat het bestemmingsplan als doel heeft om een “aaneengesloten park” te realiseren en een “ambitieuw woningbouwprogramma” voorschrijft?
- **Hoe kan het** dat B&W in officiële stukken citeren uit het bestemmingsplan en dan hen onwelgevallige passages over bijvoorbeeld de Springertuin gewoon weglaten?
- **Hoe kan het** dat waar in het bestemmingsplan wordt voorgeschreven dat de nieuwbouw ook moet aansluiten op de bestaande, historische bebouwing aan de Bloemendaalseweg en de Zijlweg, dat in het geheel niet gebeurt en een kind kan zien dat de gebouwen van de BAM niks te maken hebben met deze bestaande bebouwing.

Over de Springertuin en de Rijksdienst voor de Monumentenzorg

- **Hoe kan het** dat de voor rijksmonumenten verantwoordelijke Rijksdienst in 2001 in zijn commentaar op het voorontwerp-bestemmingsplan impliciet onderschrijft dat de Springertuin een Rijksmonument is en aangeeft dat de villa in een ruime landschappelijke tuin moet blijven staan, in 2005 voor de tuin nog specifieke aanbevelingen doet omdat villa en tuin volgens de Rijksdienst een “ensemble” zijn en in 2008 plots geen bezwaar meer heeft tegen het vrijwel geheel omkappen van die tuin en de totale afscheiding daarvan van de villa?
- **Hoe kan het** dat de Springertuin op meerdere plaatsen in het bestemmingsplan zelfstandig als Rijksmonument wordt aangeduid en uiteindelijk in “achterkameroverleg” tussen de gemeente Bloemendaal en de Rijksdienst van zijn status ontdaan wordt?
- **Hoe kan het** dat circa 40 eeuwenoude, monumentale bomen in de Springertuin (met een omtrek van drie meter of meer) die in het bestemmingsplan en in de woorden van het college van B&W jarenlang een grote bescherming genoten, nu voor de helft worden omgekapt?
- **Hoe kan het** dat de gemeente en de BAM beweren een “aaneengesloten parkachtig woonmilieu” te gaan realiseren, terwijl ze 255 (83%) van de 309 op het terrein aanwezige bomen gaan kappen?

Over de Welstandsadvisering, het Beeldkwaliteitsplan en de adviezen van ir E. Blok

- **Hoe kan het** dat de gemeente Bloemendaal in een bouwplan bewilligt, terwijl in strijd met de Welstandsnota geen welstandscriteria vooraf vastgesteld zijn?
- **Hoe kan het** dat in het zogeheten Beeldkwaliteitsplan, dat door de BAM in plaats van de welstandscriteria werd opgesteld, niet eens is vermeld dat er überhaupt een boom wordt gekapt op het terrein? En waarom bevat het Beeldkwaliteitsplan niet integraal het advies van de door de BAM ingeschakelde villatuindeskundige bij uitstek, Ir. E. Blok? Waarom vermeldt het plan niet dat Blok van mening is dat de Springertuin “een hoogwaardige parkaanleg” is? Waarom wordt in het plan gesuggereerd dat allerlei negatieve kwalificaties over de tuin afkomstig zijn van Blok, terwijl dat niet het geval is? En waarom moest dat advies van Blok tot voor kort geheim blijven (niet alleen voor de burgers maar ook voor de gemeenteraad bij het vaststellen van het Beeldkwaliteitsplan)? En waarom zijn nog steeds niet alle adviezen van Blok over de Springertuin openbaar? Waarom is er verder niets gedaan met de vernietigende kritiek van de Welstandscommissie uit 2005 op het Beeldkwaliteitsplan en op het bouwplan van de BAM? Of met de toezegging van de wethouder om op basis van het advies van de Welstandscommissie van 11 april 2005 het bouwplan aan te laten passen?
- **Hoe kan het** dat B&W vervolgens pas **achteraf** in 2006 welstandscriteria laten opstellen, nota bene door de architect van de BAM, die het plan heeft ontworpen?

Over de wethouders Bruins Slot, Heerze en Kokke

- **Hoe kan het** dat wethouder Bruins Slot niet wordt gehouden aan zijn toezegging in de raad in 2004 dat van de monumentale, door het bestemmingsplan beschermde bomen op het Marinehospitaalterrein er “geen enkele” zal worden omgekap.
- **Hoe kan het dat** kandidaat-wethouder Heerze bij zijn aantreden in 2006 keurig aan het Presidium van de gemeenteraad meldt dat hij zich tevoren bij de BAM heeft aangemeld voor een appartement op het Marinehospitaalterrein en toch project-wethouder wordt voor dat terrein en zijn inschrijving als belangstellende voor een appartement gewoon in stand laat? Dit, terwijl in de jurisprudentie van de Afdeling toch elk belang niet behorende tot de taak van de gemeente wordt beschouwd als een persoonlijk belang, en het uitgangspunt wordt betrokken dat **elke schijn** van een persoonlijk belang – hoe klein ook – bij de besluitvorming door een bestuursorgaan vermeden moet worden.
- **Hoe kan het dat** de toenmalige VVD-fractievoorzitter Tames Kokke (als zodanig de machtigste man in de gemeenteraad van Bloemendaal) in 2008 ronduit verklaart dat B&W alle voorgaande jaren de gemeenteraad hebben misleid door vol te houden dat het bouwplan van de BAM niet dan wel slechts op ondergeschikte punten afweek van het bestemmingsplan (zie mijn pleitnota voor de zitting bij de Afdeling van 18 juni 2009), terwijl diezelfde Tames Kokke thans wethouder voor ondermeer ruimtelijke ordening is en dus verantwoordelijk is voor het doorzetten van dit bouwplan?

Het zal duidelijk zijn dat met een en ander de geloofwaardigheid van het bestuur te Bloemendaal geweld wordt aangedaan.

Dit klemmt temeer nu daarmee het vertrouwen in het bestuur wordt beschaamd bij burgers die vanaf 1990 kosten, moeite noch tijd hebben gespaard om de overheid (minister, gemeenteraad en B&W van Bloemendaal) tot juiste overheidsbesluitvorming te brengen waar het gaat om de bij het onderhavige Marinehospitaalterrein betrokken belangen en waarden.

Zo hebben deze burgers bijvoorbeeld B&W in 2006 nog afgebracht van het onzalige idee om voor het hier betrokken bouwplan van BAM een uitwerkingsprocedure ex art. 11 WRO te voeren. Als dank voor hun werk ontvingen zij vervolgens de onthutsende mededeling dat B&W via de achterdeur van een art. 19 WRO-vrijstelling in hetzelfde bouwplan van de BAM gingen bewilligen. Dit met als motivering dat het bouwplan – bij nader inzien – toch maar slechts op ondergeschikte punten van het bestemmingsplan zou afwijken, terwijl de door de gemeente Bloemendaal zelf ingeschakelde onafhankelijke deskundigen de stelling onderschrijven, die de hier betrokken burgers al sedert 2005 gemotiveerd aan het bestuur hebben voorgelegd, te weten dat het bouwplan van de BAM

fundamenteel, op essentiële onderdelen afwijkt van het geldende bestemmingsplan. Een feit, en ik benadruk dat nogmaals in het licht van de jurisprudentie van de Afdeling over de toepassing van artikel 19 WRO, waaraan nog steeds ten onrechte voorbij wordt gegaan in de aan de hier bestreden vrijstelling ten grondslag gelegde Ruimtelijke Onderbouwing.

Mede gelet op de aan het begin van mijn pleitnota geciteerde gedachten en aanbevelingen van de Vice-president van de Raad van State acht ik het dan ook gepast hier te citeren uit een brief die mij afgelopen week door een van de hier betrokken burgers werd geschreven, waarin de volgende tot de Afdeling gerichte hartekreet:

“ Vanaf 2005 hebben wij vier jaar lang honderden uren vrije tijd besteedt om ons te verdiepen in de vele procedures die bij de ontwikkeling van een terrein moeten worden doorlopen. Gaandeweg namen we kennis van hoe mooi ruimtelijke ordening in Nederland is geregeld, met bestemmingsplannen, bezwaartrajecten en inspraakrondes. Een groter waarborg voor eerlijkheid en een grotere vorm van invloed voor de burger is bijna niet denkbaar. Perfect! Maar dan zie je functionarissen van onze lokale Overheid zich niet aan afspraken houden, zich niet aan hun eigen regels houden, je ziet ze willens en wetens anderen en ons misleiden, je hoort ze in hoorzittingen liegen dat het gedrukt staat en je ziet een plan, waarover iedereen –inclusief de Bloemendaalse politici- het eens is dat het er eigenlijk niet moet komen, uiteindelijk toch gerealiseerd worden. Tot stand gekomen in strijd met het bestemmingsplan, mogelijk gemaakt door beschermende procedures te overrulen en last but not least, gesanctioneerd door de rechtbank. Dames en Heren rechters van de Raad van State, in naam der wet, roep dit onrecht een halt toe!”

CONCLUSIE:

Appelanten handhaven al hun eerder in het onderhavige hoger beroep getrokken conclusies.