

Motivatatie advies

Strijd met artikel 1, eerste lid PRV – geen bestaande bebouwing

Het Concept Ontwerp-Bestemmingsplan Amsteldijk Zuid 105 (hierna het concept) voorziet in het mogelijk maken van de bouw van drie villa's op de locatie aan de Amsteldijk Zuid 105. Op dit perceel bevindt zich thans een café met daarachter een woonschuur die fungeert als bedrijfswoning. Planologisch is het bovendien op grond van het ter plaatse vigerende Bestemmingsplan Landelijk gebied mogelijk op het perceel om één woning te bouwen achter op het erf. Het concept merkt de drie villa's kennelijk aan als 'bestaande functies en bebouwing' in de zin van **artikel 1, eerste lid, sub c van de Provinciale Ruimtelijke Verordening** (hierna de PRV) in die zin, dat het hier zou gaan om het vervangen van het rechtmatig aanwezige café met bedrijfswoning door bebouwing van gelijke aard, omvang en karakter. Het concept is op dit punt abusief.

Met betrekking tot de drie villa's kan geenszins gesteld worden dat sprake is van 'gelijke aard, omvang en karakter'. Voor de vergelijking met het café en de bedrijfswoning geldt dat sprake is van een andere aard en karakter in zowel de functie als de bebouwing. Voor de planologisch mogelijke woning geldt dat weliswaar sprake is van dezelfde functie, maar dat de omvang toeneemt van één woning naar drie woningen. Op de drie villa's is aldus het **tweede lid van artikel 1 PRV** van toepassing. De toelichting op artikel 1 PRV bevestigt deze lezing.

Conclusie

De dorpsraad concludeert in dezen dat het concept ziet op de nieuwbouw van drie woningen.

Strijd met artikel 2 sub j PRV

Het concept merkt de voorgenomen ontwikkeling aan als plaatsvindend in 'bestaand stedelijk gebied' in de zin van **artikel 2 sub j PRV** en **artikel 1.1.1, eerste lid, onder h van het Besluit ruimtelijke ordening** (hierna het Bro). De locatie Amsteldijk Zuid 105 valt echter geenszins te kwalificeren als zodanig op grond van genoemde artikelen. Voor zover de redactie van **artikel 1.1.1, eerste lid onder h Bro** tot deze conclusie al geen aanleiding geeft, laat de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daar verder geen twijfel over bestaan:

ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724

“10.1. De beantwoording van de vraag of een plangebied als een bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro, kan worden aangemerkt, hangt volgens de Nota van toelichting (2017) af van de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het bestemmingsplan en de aard van de omgeving.

Bij de beantwoording van deze vraag dient volgens de jurisprudentie van de Afdeling te worden beoordeeld of het voorgaande bestemmingsplan binnen het gebied reeds een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakt, of het gebied op grond van het voorgaande plan kan worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur (uitspraken van 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340 (Veghel) en van 20 mei 2015, nr. ECLI:NL:RVS:2015:1581 (Papendrecht)).”

Conclusie

De dorpsraad concludeert dat het vigerende bestemmingsplan Landelijk gebied geenszins voldoet aan de wettelijke definitie van bestaand stedelijk gebied.

Strijd met artikel 24 PRV

De dorpsraad concludeert naar aanleiding van het voorgaande dat:

1. De locatie aan de Amsteldijk Zuid op grond van **artikel 2 sub aa PRV** valt te kwalificeren als landelijk gebied; en
2. Dat het concept in strijd is met **artikel 24 PRV** nu de locatie is gelegen in een bufferzone als bedoeld in dat artikel en het concept woningbouw mogelijk maakt, hetgeen niet zonder meer is toegestaan op grond van het **eerste lid, onder a** van dat artikel.

Conclusie

De dorpsraad concludeert naar aanleiding van het voorgaande dat nu hoofdstuk 5 van het concept uitgaat van een foutief juridisch kader, de toetsing aan het beleidskader in ieder geval opnieuw gedaan moet worden binnen het correcte juridisch kader. Dit omdat de uitgangspunten binnen het correcte juridisch kader diametraal verschillen van die van het in het concept toegepaste juridisch kader.

Strijd met artikel 3.1 Wro en de met de Awb

Het concept is in strijd met **artikel 3.1, eerste lid, Wet op de ruimtelijke ordening** (hierna Wro) en met **artikel 3.3 Algemene wet bestuursrecht** (hierna Awb) omdat het concept niet over de wijziging van de bestemming als zodanig gaat, doch over de realisatie van het 3 villa's project waarvoor een wijziging van de bestemming nodig is. Met andere woorden, niet het weg bestemmen van de vigerende gemengde horeca- woonbestemming ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening ligt straks voor aan de raad, maar de realisering van het project met de daartoe noodzakelijke wijziging van de bestemming, ten behoeve van de betrokken particulier. Het algemene belang raakt daarbij zwaar onderbelicht, wat niet de bedoeling is geweest van **artikel 3.1 Wro**.

Het concept besteedt zeer summier aandacht aan het algemeen belang en positioneert dit bovendien zo, dat de initiatiefnemer van het 3 villa's project naar voren komt als redder van dat algemeen belang voor wat betreft de Amsteldijk Zuid 105. De drie villa's zouden toekomstperspectief bieden aan de locatie aan de Amsteldijk Zuid en de ruimtelijke kwaliteit daarvan verbeteren omdat op dit moment sprake is van leegstand, verval en zelfs verloedering. Door de nieuwe functie wonen wordt het ongebruikte terrein met daarop een leegstaand pand weer gebruikt, en worden de oude panden en verhardingen opgeruimd. Er wordt zelfs gesproken van transformatie van een horecalocatie als was sprake van een stedelijk ontwikkelingsproject in een stedelijk gebied of een voormalige agrarische bestemming in landelijk gebied. Dat laatste is relevant omdat – zoals hiervoor aangegeven – het niet gaat om stedelijk gebied maar om het landelijk gebied en niet om een voormalige agrarische bestemming, maar om een horecabestemming. De term 'transformatie' wordt in het landelijk gebied doorgaans gebruikt in verband met vrijkomende agrarische erven die een probleem op kunnen leveren wanneer niet een nieuwe economische drager wordt gevonden. Waar het gaat om het weg bestemmen van een horeca uit de Amstelscheg is de term – en ook de activiteit waar de term in casu op duidt - echter bij uitstek niet op zijn plek. Binnen alle beleidskaders die de Amstelscheg betreffen –van de gemeente, de provincie en zelfs het rijk – neemt kleinschalige horeca nu juist een belangrijke plek in als iets wat gestimuleerd moet worden. Niet voor niets staat **artikel 24 PRV** het ontwikkelen van een woonlocatie in een bufferzone niet toe maar de ontwikkeling van

kleinschalige horeca wel. De vraag of een nieuwe economische drager gevonden zou kunnen worden voor de betreffende plek staat in casu bovendien ter discussie zoals hierna betoogd zal worden.

Het is dus van het grootste belang dat het concept juist deze afweging – het weg bestemmen – van de horecafunctie, inzichtelijk maakt voor de raad. Daarbij is van belang dat het 3 villa's project niet de enige optie is (geweest) voor de ontwikkeling van de onderhavige locatie en dat het dus ook niet als zodanig gepresenteerd moet worden aan de raad. Het college heeft immers de plicht op grond van artikel 3.2 Awb om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Daaronder vallen in ieder geval puntsgewijs de volgende feiten, omstandigheden en belangen:

1. Onduidelijk is tot op heden hoeveel moeite de eigenaar heeft gedaan om zijn perceel met een horeca- woonbestemming te verkopen.
2. Er zijn de dorpsraad twee initiatieven bekend van potentiële kopers/uitbaters die de eigenaar met een plan benaderd hebben.
3. De eigenaar is op deze initiatieven niet ingegaan maar is wel in zee gegaan met een projectontwikkelaar die voor hem een project schetste waarbij hij als eigenaar een veel hoger profijt zou kunnen krijgen voor zijn perceel door de bestemming te wijzigen naar wonen en niet een of twee woningen te bouwen, maar gelijk drie villa's.
4. De eigenaar heeft vervolgens zelf zijn pand leeg laten staan en bloot gesteld aan verloedering.
5. Het onderzoek naar de mogelijkheid tot vestiging van horeca op de locatie dat de gemeente heeft laten verrichten is uitgegaan van een vraagstelling die in weerwil van afspraken niet is overlegd met de Belangengroep De Zwarte Kat en die bovendien zeer eenzijdig is. Alleen grootschalige horeca is onderzocht.
6. Reëel onderzoek naar de mogelijkheid van behoud van de huidige bestemming, de verkoop van het perceel met dientengevolge een lagere verkoopprijs en de exploitatie van kleinschalige horeca naast een meer kleinschalige vorm van wonen is als gevolg van punt 5 nooit onderzocht.
7. Het belang van de buurt die zich blijkens bijgevoegd enquête verslag als bijlage 1 vrijwel unaniem tegen het 3 villa's project heeft gekeerd, is niet meegenomen in het concept.
8. De overweging dat de buurt – zoals blijkt uit de enquête – een invulling wil van het perceel die verrassende overeenkomsten vertoont met de visies van gemeente, provincie en rijk op de Amstelscheg, is niet gemaakt in het concept.

Conclusie

De dorpsraad concludeert naar aanleiding van het voorgaande dat het concept niet of althans onvoldoende de nodige feiten en relevante belangen uiteenzet om de raad in staat te stellen de afweging omtrent de wijziging van de bestemming van de Amsteldijk Zuid 105 te maken zoals bedoeld in artikel 3.1 Wro. Bovendien concludeert de dorpsraad dat het – anders dan waar het concept van uit gaat – geen uitgemaakte zaak is dat er geen economische drager gevonden zou kunnen worden, of althans gevonden had kunnen worden, voor de locatie met de huidige bestemming. Voor zover dat tot op heden niet gelukt is en het perceel dreigt te verloederen, concludeert de dorpsraad bovendien dat dit grotendeels aan de eigenaar zelf te wijten is. De dorpsraad ziet niet in waarom de gemeente dergelijk gedrag zou willen belonen of zich zelfs daardoor zou laten leiden in haar besluitvorming. De dorpsraad ziet evenmin in waarom de

gemeenschap en het algemeen belang binnen haar district onder deze omstandigheid zou moeten lijden.

Toetsing aan beleidskader

De dorpsraad heeft hiervoor al opgemerkt dat hoofdstuk 5 van het concept is opgesteld binnen een foutief juridisch kader. In dat licht behoudt de dorpsraad zich nadrukkelijk het recht voor om pas uitgebreid in te gaan op de toetsing van het plan aan het beleid van rijk, provincie en gemeente op het moment dat deze toets plaats heeft gevonden binnen het juiste juridisch kader. Ondertussen wil de dorpsraad in hoofdlijnen reageren op hoofdstuk 5.

Eerder heeft de dorpsraad u al geadviseerd over dit project. Daarbij hebben wij twee cruciale punten opgemerkt die wij nu niet terugvinden in het concept. Ten eerste is het plan voor zover dat invulling zal vinden met de drie villa's niet getoetst aan de Welstandsnota en het daaraan gekoppelde Beeldkwaliteitsplan (BKP). Voor zover u meent dat deze toets pas aan de orde is bij de behandeling van de omgevingsvergunning, maakt de dorpsraad u er op attent dat het concept zo nadrukkelijk een verband legt tussen de wijziging van de bestemming en het 3 villa's project dat het vanuit het concept bezien niet opportuun lijkt om deze toets tot dat moment uit te stellen. Bijgaand treft u een door ons verrichte toets waaruit duidelijk blijkt dat het 3 villa's project de toets aan het BKP niet kan doorstaan. Daarbij merkt de dorpsraad op dat het BKP - anders dan vaak het geval is met beeldkwaliteitsplannen – de juridische status van de Welstandsnota deelt en dus bindend is voor de gemeente. Bijgevoegd als [bijlage 2](#) treft u een globale toetsing van het 3 villa's project aan het BKP.

Verder lassen wij hier ons eerdere advies in met betrekking tot de toetsing van dit plan aan de Structuurvisie Amstelveen 2025.

“Een toewijzing van de aanvraag zou uiteindelijk onherroepelijk leiden tot wijziging van de bestemming van horeca naar wonen. Deze wijziging, die tot gevolg heeft dat voor het eerst sinds lange tijd De Zwarte Kat geen buurtcafé meer kent, strookt geenszins met de Structuurvisie Amstelveen 2025+ (hierna ook: de Structuurvisie) en de Nota Ruimte van het rijk. Beide beleidsdocumenten benadrukken het toenemende belang van de recreatieve functie van de Amstelscheg voor de omliggende steden. De Structuurvisie brengt de recreatiemogelijkheden van het buitengebied in verband met de kwaliteit van de gemeente als zodanig, met de beleving van de woonomgeving, de vestigingsfactor voor bedrijven, duurzaamheid (recreëren dichtbij huis) en de economische vitaliteit van het landschap omdat recreatie o.a. een basis levert voor kleinschalige horeca in het gebied. Het nou juist laten verdwijnen van een zo oude horecagelegenheid als De Zwarte Kat, wijst in de tegenovergestelde richting die de raad en het rijk kennelijk op willen met het Amstelland. Het horeca aanbod in het Amstelland is al vrij schaars en zeker niet allemaal buurtgericht, zoals De Zwarte Kat.

Een andere belangrijke overweging is de instrumentele functie die de Structuurvisie heeft voor de gemeente bij het voeren van de regie over de ontwikkelingen in het Amstelland. De raad wil met de Structuurvisie naar eigen zeggen voor de toekomst duidelijkheid scheppen over waar nieuwe functies een plek kunnen krijgen. Dit gelet op de grote druk die op de schaarse ruimte ligt in het buitengebied als gevolg van de economische welvarendheid van het gebied. De Structuurvisie merkt op in dit verband: “Mogelijkheden voor ontwikkeling in het buitengebied zijn beperkt. Waar mogelijkheden in zicht komen is de (financiële) druk vaak groot.” Door zo makkelijk overstag te gaan in het onderhavige geval, onder druk van grote financiële belangen van de aanvragers bij wijziging van de bestemming, toont de gemeente zich allerminst een regisseur in dezen.”

Conclusie

De dorpsraad concludeert dat het concept in ieder geval in strijd is met het BKP en de Structuurvisie Amstelveen 2025+ en met vergelijkbare visies op rijks- en provinciaal niveau.

Onduidelijkheden peil en ruimtelijke inpasbaarheid

Op het punt van het peil is het dorpsraad niet helemaal duidelijk wat precies het hoogteverschil zal zijn tussen de drie villa's en de omringende kleine en laag gelegen dijkhuisjes. De dorpsraad refereert hier aan bijgaand bezwaarschrift van de bewoonster van Amsteldijk Zuid 104, bijgevoegd als [bijlage 3](#). De bewoonster spreekt van het bederven van haar woongenot en schade door de grondkering die tegen haar woning zal moeten worden geplaatst. Een grondkering die overigens nog niet meegenomen is in de vergunning die Waternet al heeft afgegeven en die dus ook niet is meegenomen in het concept maar die wel nodig is. Bewoonster maakt bovendien bezwaar tegen de absurde hoogte van de villa die naast haar erf komt waardoor de bezonning van haar erf zelfs in de zomer nihil zal zijn. Ook refereert zij aan de leeflaag die aangebracht moet worden bij wijze van bodemsanering terwijl de villa al op +340 NAP gebouwd gaat worden. De dorpsraad wil hier nog aan toevoegen dat in de vergunning van Waternet ook sprake is van een ophoging van de waterkering met maximaal 1 meter. Voor zover beide ophogingen in de zin van de regels omtrent het peil niet noodzakelijk zijn voor de bouw van de woning, komen zij dus nog bovenop de maten die in de regels zijn aangegeven voor de nokhoogte en de bouwhoogte. Door dergelijke veel hogere bebouwing dan de thans voor de Amsteldijk karakteristieke lage bebouwing toe te staan, wordt de beeldkwaliteit van de hele Amstelscheg uiteindelijk ondermijnt. Immers, dergelijke grote volumineuze huizen verdringen zo uiteindelijk de oorspronkelijke karakteristieke bebouwing. Bijgaand als [bijlage 4](#) een nadere uiteenzetting omtrent de vragen die zijn gerezen met betrekking tot het peil.

Conclusie

De dorpsraad concludeert dat het concept onduidelijkheden bevat omtrent het peil en daarmee omtrent de ruimtelijke inpasbaarheid van het plan.

Economische haalbaarheid

De dorpsraad twijfelt aan de economische haalbaarheid van het plan om verschillende redenen.

1. Behalve de bodemsanering en de beschoeiingen, moeten er op een aantal plaatsen ook damwanden ten behoeve van grondkeringen geplaatst worden (zie voor een uiteenzetting hieromtrent de bijlage die gaat over het peil). Waternet heeft verzuimd dit op te merken zoals hiervoor al gesteld. Deze grondkeringen kosten veel geld waardoor de exploitatie dus duurder uitkomt dan nu kennelijk begroot.
2. De uit te keren planschade is meegenomen in de anterieure overeenkomst. Om de redelijkheid van dit bedrag te kunnen beoordelen verzoekt de dorpsraad u op grond van de Wet openbaarheid bestuur om deze informatie te verstrekken. Op grond van jurisprudentie is informatie over begrote planschade in een anterieure overeenkomst openbaar.

In verband met de economische haalbaarheid merkt de dorpsraad nog op dat de bodemsanering niet plaats hoeft te vinden wanneer de huidige horecabestemming behouden blijft.

Conclusie

De dorpsraad concludeert dat niet alle kosten zijn meegenomen in de paragraaf van het concept dat handelt over de economische haalbaarheid. Bovendien blijken de kosten in verband met planschade onterecht niet uit het concept.

Tot slot

Tot slot wil de dorpsraad heel graag meedenken over andere oplossingen voor de Amsteldijk Zuid 105 dan de onderhavige. De dorpsraad denkt daarbij aan een project dat past binnen de huidige bestemming en aansluit bij het beleid van de gemeente en de provincie inzake de Amstelscheg. Bovendien meent de dorpsraad dat het perceel geschikt is voor de plaatsing van tiny houses juist omdat het perceel grotendeels geen woonbestemming heeft. Maar vooral wil de dorpsraad graag de vele suggesties bespreken die de bewoners van De Zwarte Kat hebben aangedragen als onderdeel van de enquête.

Ten overvloede treft u als [bijlage 5](#) nog een aantal losse opmerkingen als resultaat van de discussie omtrent het concept in de dorpsraad.