ECLI:NL:RVS:2009:BK5857

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	09-12-2009
Datum publicatie	09-12-2009
Zaaknummer	200901496/1/H1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBSGR:2009:BH1420, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 december 2006 heeft het college van burgemeester en wethouders van Leiden (hierna: het college) aan "Community College Leiden B.V." (hierna: vergunninghoudster) vrijstelling verleend voor het oprichten van een gebouwencomplex ten behoeve van onderwijsdoeleinden, een supermarkt en een parkeergarage op de locatie het Lammenschanspark te Leiden (hierna: het perceel).
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 6:13 Wet op de Ruimtelijke Ordening Wet op de Ruimtelijke Ordening 19 Woningwet Woningwet 40
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2010/163 met annotatie van A.M.M.M. Bots JB 2010/29 met annotatie van A.M.M.M. Bots

Uitspraak

200901496/1/H1.

Datum uitspraak: 9 december 2009

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te [plaats], waarvan de maten zijn [vier maten],

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 21 januari 2009 in zaak nr. 07/8247 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Leiden.

1. Procesverloop

Bij besluit van 22 december 2006 heeft het college van burgemeester en wethouders van Leiden (hierna: het college) aan "Community College Leiden B.V." (hierna: vergunninghoudster) vrijstelling verleend voor het oprichten van een gebouwencomplex ten behoeve van onderwijsdoeleinden, een supermarkt en een parkeergarage op de locatie het Lammenschanspark te Leiden (hierna: het perceel).

Bij besluit van 29 december 2006 heeft het college aan vergunninghoudster bouwvergunning verleend voor het oprichten van een gebouw ten behoeve van onderwijsdoeleinden, een supermarkt en een parkeergarage op het perceel.

Bij besluit van 18 september 2007 heeft het college het door [appellante] tegen deze besluiten gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 26 maart 2008 heeft het college aan vergunninghoudster bouwvergunning verleend strekkende tot wijziging van het in bezwaar gehandhaafde besluit van 29 december 2006.

Bij uitspraak van 21 januari 2009, verzonden op 22 januari 2009, heeft de rechtbank 's-Gravenhage (hierna: de rechtbank) het door [appellante] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 18 september 2007 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 2 maart 2009, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 25 maart 2009.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft vergunninghoudster een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 november 2009, waar [appellante], vertegenwoordigd door [drie maten], en bijgestaan door mr. M.H.J. van Driel, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. A. Kooij, ambtenaar in dienst van de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting vergunninghoudster, vertegenwoordigd door mr. R.E. Gerritsen, advocaat te Schiphol-Rijk, en drs. D. Hottentot en [bestuurder], gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Het bouwplan voorziet in de oprichting van een scholencomplex voor de huisvesting van het Regionaal Opleidingen Centrum Leiden (ROC Leiden) en het Voorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs (Da Vinci). Voorts voorziet het bouwplan in kantoor- en winkelruimte, waaronder een supermarkt op de begane grond van het gebouw en een ondergrondse parkeergarage met (brom)fietsenstalling. Verder zullen achter het gebouw parkeerplaatsen worden aangelegd. Het gebouw zal parallel aan de spoorlijn aan de zuidelijke kant van station Leiden-Lammenschans worden gesitueerd en bestaan uit vijf torens met een afwisseling in bouwvolumes. De bouwhoogte zal aflopen van 46,35 m aan de westzijde van het gebouw naar 31,95 m aan de oostzijde.

2.2. Vast staat dat het bouwplan in strijd is met de ter plaatse geldende bestemmingsplannen "Uitbreidingsplan Leiden-Cronensteinsepolder" en "Leiden-Cronensteinsepolder". Om verwezenlijking ervan mogelijk te maken heeft het college krachtens artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) daarvan vrijstelling verleend.

2.3. De rechtbank heeft het beroep van [appellante] opgevat als zijnde mede gericht tegen de bouwvergunning van 26 maart 2008.

2.4. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de bij het besluit van 26 maart 2008 aangebrachte wijzigingen in de in het besluit op bezwaar gehandhaafde bouwvergunning van ondergeschikte aard zijn. Zij voert hiertoe aan dat de wijzigingen zowel in absolute zin als ten opzichte van het bij de bouwaanvraag behorende bouwplan zeer ingrijpend van aard zijn en dat aan de geringe externe ruimtelijke uitstraling van de wijzigingen geen doorslaggevende betekenis mag worden toegekend.

2.4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 23 maart 2005, zaak no. 200403172/1 zijn, indien hangende een bezwaar- of beroepsprocedure met betrekking tot een bouwvergunning bij nader besluit naar aanleiding van een daartoe strekkend verzoek bouwvergunning wordt verleend voor een wijziging van het bouwplan waarvoor de eerdere bouwvergunning is verleend, op dat nadere besluit de artikelen 6:18 en 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) van toepassing, mits die wijziging van ondergeschikte aard is. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat voor een dergelijke wijziging volgens vaste jurisprudentie geen nieuwe bouwaanvraag nodig zou zijn geweest.

Anders dan [appellante] betoogt, volgt reeds uit deze vaste jurisprudentie dat het bouwplan waarvoor vergunning is verleend het uitgangspunt is bij het beantwoorden van de vraag of sprake is van een wijziging van ondergeschikte aard. Blijkens de bouwtekeningen die ter zitting door het college en vergunninghoudster zijn toegelicht zien de wijzigingen op het verhogen van het peil met 0,65 m ten opzichte van NAP, het realiseren van een éénlaags parkeergarage onder het gehele gebouw en gedeeltelijk onder het voorterrein in plaats van een tweelaags parkeerkelder onder een gedeelte van het gebouw en een deel van het voorterrein, het oprichten van een inpandig vluchttrappenhuis ten behoeve van de garage, het intern wijzigen van constructieve bouwdelen in de torens, en het aanbrengen van verschillende interne wijzigingen, waaronder de plaatsing van wanden, trappen en vides. Voorts zullen de dakopbouwen worden verlaagd en worden teruggeplaatst ten opzichte van de gevel, waardoor de totale hoogte van het gebouw ongewijzigd zal blijven ten opzichte van de vergunde bouwhoogte.

Hoewel niet alle wijzigingen in absolute zin zonder meer als gering kunnen worden aangemerkt, zijn zij gelet op de omvang van het totale, omvangrijke, bouwplan niet ingrijpend en gelet op de vrijwel ongewijzigde verschijningsvorm van het gebouw en de omstandigheid dat de situering van het complex bovengronds niet is veranderd, planologisch niet relevant. Gesteld noch gebleken is dat derden door de wijzigingen in hun belangen zijn geschaad. In hetgeen [appellante] heeft aangevoerd zijn voorts geen aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat de wijzigingen vanuit milieuhygiënisch oogpunt of om redenen van brandveiligheid niet als ondergeschikt kunnen worden aangemerkt. De rechtbank heeft de wijzigingen van het bouwplan derhalve terecht als van ondergeschikte aard aangemerkt en het beroep van [appellante] tegen het besluit van 18 september 2007 terecht mede geacht gericht te zijn tegen het besluit van 26 maart 2008.

2.5. [appellante] betoogt terecht dat het college in het besluit op bezwaar haar bezwaar met betrekking tot de aanleg van het tracé voor de Rijn Gouwe Lijn en de daaruit voortvloeiende privaatrechtelijke gevolgen voor [appellante] onvoldoende in zijn belangenafweging heeft meegewogen. Niet staande gehouden kan worden dat met de in het advies van de commissie voor de beroep- en bezwaarschriften vermelde toezegging, dat het college het probleem van [appellante] zal oplossen, waarnaar in het besluit op bezwaar is verwezen, wat daar ook van zij, van een deugdelijke heroverweging is blijk gegeven.

Het betoog leidt echter niet tot het door [appellante] beoogde doel. Het college heeft ter zitting toegelicht dat de verschuiving van het tracé, waardoor het tracé gedeeltelijk over het perceel van [appellante] zal lopen, niet het gevolg is van realisering van het bouwplan, maar noodzakelijk is in verband met de ter plaatse voorziene bocht in het tracé. Bovendien lagen het tracé en de halte van de Rijn Gouwe Lijn ten tijde van de besluitvorming nog niet zodanig vast dat het college hiermee reeds rekening diende te houden. De rechtbank is tot dezelfde conclusie gekomen.

2.6. [appellante] betoogt dat de rechtbank, door te overwegen dat in beroep alleen gronden kunnen worden aangevoerd ter nadere onderbouwing van reeds in bezwaar aangevoerde gronden, heeft miskend dat artikel 6:13 van de Awb er niet aan in de weg staat dat in beroep nieuwe gronden worden aangevoerd.

2.6.1. Ingevolge artikel 6:13 van de Awb, voor zover hier van belang, kan geen beroep worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen bezwaar heeft gemaakt.

Dit artikel moet, gelet op de geschiedenis van totstandkoming ervan (kamerstukken II 2003/04, 29421, nr. 3, blz. 5 e.v. en nr. 11) aldus worden uitgelegd dat een belanghebbende slechts beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waartegen hij bezwaar heeft gemaakt, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten tegen een onderdeel geen bezwaar te hebben gemaakt.

Het besluit van 22 december 2006 tot verlening van vrijstelling moet voor de toepassing van artikel 6:13 Awb worden aangemerkt als één besluit, dat zich niet laat opdelen in meerdere besluitonderdelen. Hetzelfde geldt voor het besluit van 29 december 2006 inzake de bouwvergunning. Nu het bezwaarschrift van [appellante] is gericht tegen beide besluiten staat artikel 6:13 van de Awb er niet aan in de weg dat in beroep nieuwe gronden tegen deze besluiten worden aangevoerd. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte de eerst in beroep aangevoerde gronden met toepassing van artikel 6:13 van de Awb buiten beschouwing gelaten. Het betoog is derhalve terecht voorgedragen, maar leidt om het hierna volgende niet tot het hiermee beoogde doel.

Het betoog laat immers onverlet dat de goede procesorde in de weg kan staan aan het aanvoeren van nieuwe beroepsgronden. In dit verband is van belang dat [appellante] zowel in de naar voren gebrachte zienswijze van 17 februari 2006 als ook tijdens de hoorzitting in bezwaar uitdrukkelijk heeft aangegeven niet zoveel bezwaar te hebben tegen het gebouw op zichzelf, maar wel tegen de neveneffecten die de bouw met zich zal brengen. In het licht van dit eerder ingenomen standpunt dienen de nieuwe beroepsgronden die twee weken voor de zitting van de rechtbank met het memorandum van 26 november 2008 zijn aangevoerd wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te worden gelaten.

2.7. Gelet op het vorenstaande zal de Afdeling de eerst in beroep aangevoerde beroepsgronden, met uitzondering van de bij memorandum van 26 november 2008 nieuw aangevoerde gronden alsnog beoordelen, nu de rechtbank daaraan niet is toegekomen.

2.8. Het betoog van [appellante] dat de identiteit van de aanvrager, de [bestuurder], en degene aan wie het college vrijstelling heeft verleend niet met elkaar overeenkomen, slaagt niet. Uit de aanvraag blijkt duidelijk dat de [bestuurder], als bevoegd bestuurder van vergunninghoudster, de aanvraag namens vergunninghoudster heeft ingediend.

2.9. [appellante] heeft voorts betoogd dat het bij de bouwaanvraag van 14 maart 2006 overgelegde bouwplan op enkele niet ondergeschikte punten is gewijzigd en derhalve een nieuwe bouwaanvraag had moeten worden ingediend en een nieuwe vrijstellingsprocedure had moeten worden doorlopen alvorens het college het vrijstellingsbesluit en de bouwvergunning mocht verlenen.

2.9.1. De door [appellante] vermelde wijzigingen hebben met name betrekking op het uitbreiden van de parkeergarage ten behoeve van het stallen van brommers en fietsen. Deze wijzigingen zijn, gelet op de omvang van het bouwplan en de geringe ruimtelijke uitstraling hiervan, van ondergeschikte aard. Een afzonderlijke bouwaanvraag en vrijstelling voor het gewijzigde bouwplan was daarom niet nodig.

2.10. [appellante] heeft voorts aangevoerd dat het college in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel heeft gehandeld omdat in het vrijstellingsbesluit, de bouwvergunning en in de openbare kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12 van de Awb niet is vermeld dat in het bouwplan een kantoorfunctie is voorzien.

2.10.1. Het betoog faalt. Gelet op het feit dat in de tekst van het vrijstellingsbesluit onder meer is vermeld dat deze procedure noodzakelijk is omdat de bestemming "kantoor" op de locatie niet is toegestaan, kan dit besluit niet anders worden begrepen dan dat de vrijstelling ook betrekking heeft op de in het bouwplan voorziene kantoorfunctie. Ook de bouwvergunning heeft betrekking op de kantoorfunctie nu de vergunning is verleend overeenkomstig de daartoe ingediende aanvraag waarin onder punt 5c melding is gemaakt van

de kantoorfunctie.

2.11. Het betoog van [appellante] dat het college het welstandsadvies van de Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit (hierna: de ARK) van 21 augustus 2006 niet aan zijn oordeel omtrent welstand ten grondslag heeft mogen leggen, faalt eveneens. Er zijn geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de ARK het bouwplan niet heeft getoetst aan de algemene toetsingscriteria zoals verwoord in de Nota Welstandstoets Leiden. Hetgeen [appellante] heeft aangevoerd, leidt voorts niet tot het oordeel dat een negatief welstandsadvies is afgegeven. De uitspraak van de Afdeling van 27 juni 2007 in zaak nr. 200607231/1 waarnaar is verwezen, is niet relevant nu in die uitspraak het welstandsadvies als voorwaarde aan de bouwvergunning was verbonden.

2.12. Gelet op vorenstaande leiden de eerst in beroep aangevoerde gronden niet tot vernietiging van de besluiten van 18 september 2007 en 26 maart 2008.

2.13. Voor het overige heeft [appellante] in hoger beroep volstaan met verwijzing naar hetgeen zij eerder in beroep naar voren heeft gebracht. De rechtbank heeft die gronden gemotiveerd verworpen. [appellante] heeft niets aangevoerd op grond waarvan geoordeeld moet worden dat de rechtbank ten onrechte geen aanleiding heeft gezien voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot het verlenen van vrijstelling en ten onrechte de bouwvergunning in stand heeft gelaten.

2.14. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, met verbetering van de gronden waarop deze rust, te worden bevestigd.

2.15. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. W. van den Brink en mr. T.M.A. Claessens, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Driel, ambtenaar van Staat.

w.g. Polak w.g. Van Driel
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 december 2009

414-604.