

# ECLI:NL:RVS:2014:322

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	05-02-2014
Datum publicatie	05-02-2014
Zaaknummer	201304338/1/A1
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 augustus 2012 heeft het college aan [belanghebbende] een omgevingsvergunning verleend voor het plaatsen van een dakopbouw op de woning [locatie] te Heemstede (hierna: de woning).
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Omgevingsvergunning in de praktijk 2014/3324 ABkort 2014/50 OGR-Updates.nl 2014-0028

## Uitspraak

201304338/1/A1.

Datum uitspraak: 5 februari 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant] en anderen, allen wonend te Heemstede (hierna in enkelvoud: [appellant]),

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland van 3 april 2013 in zaak nrs. 13/1266 en 13/1469 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Heemstede.

Procesverloop

Bij besluit van 8 augustus 2012 heeft het college aan [belanghebbende] een omgevingsvergunning verleend voor het plaatsen van een dakopbouw op de woning [locatie] te Heemstede (hierna: de woning).

Bij besluit van 22 januari 2013 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 8 augustus 2012 in stand gelaten.

Bij uitspraak van 3 april 2013 heeft de voorzieningenrechter, voor zover hier van belang, het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 januari 2014, waar het college, vertegenwoordigd door mr. M.R. Staller, werkzaam bij de gemeente, is verschenen. Voorts is ter zitting [belanghebbende] verschenen.

#### Overwegingen

1. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Geleerdenwijk" rust op het perceel waarop de woning is gesitueerd de bestemming "CB, Eengezinshuizen".

Ingevolge artikel 8, vierde lid, van de planvoorschriften mag de gevelhoogte van de eengezinshuizen ten hoogste zes meter bedragen.

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

c. het gebruiken van gronden in strijd met een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c wordt de omgevingsvergunning, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, geweigerd indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onderdeel 2<sup>o</sup>, kan de omgevingsvergunning, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, slechts worden verleend indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan:

1<sup>o</sup>. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

2<sup>o</sup>. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

3<sup>o</sup>. indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Ingevolge artikel 4, aanhef en onder vier, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) komen voor de verlening van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onderdeel 2<sup>o</sup>, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken in aanmerking een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw.

2. Het bouwplan voorziet in de bouw van een tweede verdieping over de gehele breedte en, behoudens een afstand van deels 60 centimeter en deels 30 centimeter aan de voorzijde, de gehele diepte van de woning. Na realisering van het bouwplan bedraagt de hoogte van de woning 8,7 meter, zodat het bouwplan in strijd is met artikel 8, vierde lid, van de planvoorschriften. Om het bouwplan desondanks mogelijk te maken heeft het college de omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 4, aanhef en onder vier, van bijlage II bij het Bor.

3. [appellant] betoogt dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat het bouwplan niet voorziet in een dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder vier,

van bijlage II bij het Bor. Daartoe voert hij aan dat uit de jurisprudentie volgt dat daarvan slechts gesproken kan worden indien de gevelhoogte door de opbouw niet wordt verhoogd en een wijziging in een bestaand dak wordt aangebracht, zodanig dat het gebouw daaronder ongewijzigd blijft. In dit geval vindt de opbouw niet plaats op het bestaande dak, maar wordt het bestaande dak verwijderd en wordt op de nieuw te bouwen verdieping een nieuw dak geplaatst, aldus [appellant]. Volgens hem is het college het met dat standpunt eens. Nu de voorzieningenrechter desondanks heeft overwogen of het bouwplan voorziet in een dakopbouw en daarbij bovendien de omvang daarvan van belang heeft geacht, is zij buiten de grenzen van het geschil getreden, aldus [appellant].

3.1. In het Bor is geen nadere beschrijving opgenomen van hetgeen onder een dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw moet worden verstaan. Uit de tekst van artikel 4, aanhef en onder vier, van bijlage II bij het Bor blijkt niet dat is beoogd dat een dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw dient te voldoen aan de door [appellant] genoemde voorwaarden. Nu het bouwplan voorziet in een opbouw op het dak heeft de voorzieningenrechter het terecht aangemerkt als een dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw zoals bedoeld in artikel 4, aanhef en onder vier, van bijlage II bij het Bor. De voorzieningenrechter is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

3.2. De voorzieningenrechter heeft voorts in de door [appellant] in zijn beroepschrift genoemde uitspraken terecht geen aanleiding gevonden voor een ander oordeel. In de uitspraak van 1 september 2010 in zaak nr. 201000336/1/H1 was van belang dat het dagelijks bestuur van Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer op 3 februari 2009 de nota "uitgebouwd? 1e herziening" heeft vastgesteld. Het in die zaak aan de orde zijnde bouwplan voldeed niet aan de in deze nota opgenomen omschrijving van een dakopbouw. Uit de uitspraken van 4 juli 2012 in zaak nr. 201113190/1/A1 en van 19 september 2012 in zaak nr. 201200245/1/A1 volgt, anders [appellant] betoogt, niet dat een bouwplan alleen als dakopbouw kan worden aangemerkt wanneer de gevelhoogte dan wel de goothoogte als gevolg van de bouw daarvan niet of nauwelijks wordt verhoogd of de opbouw slechts een ondergeschikt gedeelte van het bestaande dakvlak beslaat.

3.3. Voor het oordeel dat de voorzieningenrechter, door te overwegen dat het bouwplan een dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw betreft, buiten de grenzen van het geschil is getreden, bestaat geen grond. Anders dan [appellant] stelt, kan uit het standpunt van het college dat het bestemmingsplan een dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw toestaat en dat het het bouwplan desondanks in strijd acht met het bestemmingsplan niet worden afgeleid dat het college meent dat het bouwplan niet voorziet in een dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw. In het aan het besluit van 22 januari 2013 ten grondslag gelegde advies van de commissie voor bezwaarschriften van 2 januari 2013 is overwogen dat de afwijking van het bestemmingsplan alleen de hoogte van de gevel betreft. De strijdigheid met het bestemmingsplan wordt derhalve veroorzaakt door de overschrijding van de in artikel 8, vierde lid, van de planvoorschriften opgenomen maximale gevelhoogte als gevolg van het bouwplan.

De voorzieningenrechter is door te overwegen dat de omvang van het bouwplan niet van belang is bij beantwoording van de vraag of het bouwplan al dan niet voorziet in een dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw evenmin buiten de grenzen van het geschil getreden. Anders dan [appellant] betoogt, heeft hij in zijn beroepschrift de omvang van het bouwplan wel van belang geacht bij beantwoording van die vraag, nu hij in het beroepschrift betoogt dat van een dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw slechts sprake is indien als gevolg van het bouwplan de gevelhoogte niet of nauwelijks wordt verhoogd.

Het betoog faalt.

4. [appellant] betoogt, gelet op hetgeen is overwogen onder 3.1, tevergeefs dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat het college het besluit van 8 augustus 2012, dat bij besluit van 22 januari 2013 in stand is gelaten, in strijd met artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onderdeel 3<sup>o</sup>, gelezen in verbinding met artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo ten onrechte niet heeft voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Nu het bouwplan voorziet in een

dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een woning als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder vier, van bijlage II bij het Bor, heeft het college de verlening van de omgevingsvergunning terecht gebaseerd op artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onderdeel 2<sup>o</sup>, van de Wabo.

5. [appellant] betoogt evenzeer tevergeefs dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat duidelijk is wie de houder is van de bij besluit van 8 augustus 2012 verleende omgevingsvergunning. De door [belanghebbende] ingediende aanvraag om omgevingsvergunning maakt deel uit van het besluit van 8 augustus 2012, zodat de voorzieningenrechter in de eerste alinea van het procesverloop van de aangevallen uitspraak terecht heeft overwogen dat de omgevingsvergunning aan hem is verleend.

6. [appellant] betoogt dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat het college de gevolgen van realisering van het bouwplan voor het verlies van privacy, zonlichttoetreding en het rendement van zonnepanelen van de omwonenden ondergeschikt mocht achten aan het belang van [belanghebbende] bij verlening van de omgevingsvergunning. Daartoe voert hij aan dat de omstandigheid dat deze nadelige gevolgen ook kunnen worden veroorzaakt door het realiseren van een niet met het bestemmingsplan strijdige dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw niet van belang mag zijn bij een afweging van de bij het besluit betrokken belangen.

6.1. In het bestemmingsplan is geen maximale bouwhoogte vastgesteld, zodat in overeenstemming met het bestemmingsplan op de woning een schuin dak kan worden gebouwd, mits daarbij wordt voldaan aan de in artikel 8, vierde lid, van de planvoorschriften opgenomen maximale gevelhoogte.

Het verlies van privacy, zonlichttoetreding en het rendement van de zonnepanelen dat de omwonenden als gevolg van de realisering van het bouwplan ondervinden, had ook veroorzaakt kunnen worden door de bouw van een in overeenstemming met het bestemmingsplan zijnd schuin dak op de woning. De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat het college gelet op de bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt het belang van [belanghebbende] bij verlening van de omgevingsvergunning in redelijkheid heeft kunnen laten prevaleren boven de belangen van [appellant]. Dat [belanghebbende] alvorens het bouwplan te realiseren geen gebruik heeft gemaakt van de maximale bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan ten aanzien van een dakopbouw geeft geen grond voor een ander oordeel. Het college mag bij de afweging van de bij de besluitvorming betrokken belangen meewegen dat negatieve gevolgen van een bouwplan ook kunnen worden veroorzaakt door de fictieve realisering van een bouwplan dat in overeenstemming is met het bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

7. [appellant] betoogt tevergeefs dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat het college bij het nemen van het besluit van 8 augustus 2012, dat bij besluit van 22 januari 2013 in stand is gelaten, heeft gehandeld in strijd met het verbod van vooringenomenheid. Dat in het ontwerpbestemmingsplan Woonwijken Zuid en West, dat op 31 oktober 2013 is vastgesteld, voor de woningen gelegen aan de Eindhovenlaan te Heemstede een maximale gevelhoogte en maximale bouwhoogte van 6 meter is opgenomen en alleen voor de woning van [belanghebbende] de bouw- en gevelhoogte is bepaald op maximaal negen meter, geeft voor dat oordeel geen aanleiding. Dat het college, volgens [appellant], reeds in 2009 wist dat voor de panden in de Eindhovenlaan in dat bestemmingsplan de maximale bouwhoogte zou worden vastgesteld overeenkomstig de feitelijke situatie, leidt niet tot een ander oordeel. De bewoners van de Eindhovenlaan hebben, evenals [belanghebbende], de mogelijkheid gehad om het college te vragen om planologische medewerking aan de realisering van een dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw.

8. [appellant] betoogt dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat niet is gebleken dat de aan het besluit van 8 augustus 2012, dat bij besluit van 22 januari 2013 in stand is gelaten, ten grondslag gelegde adviezen van de welstandscommissie gebrekkig zijn. Volgens [appellant] heeft het college niet aangevoerd dat het de welstandscommissie bekend was dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. Nu de voorzieningenrechter dat desondanks aannemelijk heeft geacht, is hij buiten de

grenzen van het geschil getreden, aldus [appellant]. Daarnaast voert hij aan dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat de verslagen van de vergaderingen waarin het bouwplan door de welstandscommissie is beoordeeld, niet op de juiste wijze zijn ondertekend.

[appellant] betoogt voorts dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat de welstandscommissie het bouwplan ten onrechte niet op zichzelf heeft beoordeeld, maar in haar adviezen de fictieve situatie heeft betrokken waarin op alle woningen in de Einthovenlaan vergelijkbare dakopbouwen of gelijksoortige uitbreidingen zijn geplaatst. In het nieuwe bestemmingsplan dat op 31 oktober 2013 is vastgesteld, worden dakopbouwen echter niet meer toegestaan, zodat de door de welstandscommissie beoordeelde situatie in de toekomst niet zal kunnen worden gerealiseerd, aldus [appellant].

8.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 3 oktober 2012 in zaak nr. 201202738/1/A1), mag het college, hoewel het niet aan een welstandsadvies is gebonden en de verantwoordelijkheid voor welstandstoetsing bij hem berust, aan het advies in beginsel doorslaggevende betekenis toekennen. Tenzij het advies naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont dat het college dit niet - of niet zonder meer - aan zijn oordeel omtrent de welstand ten grondslag heeft mogen leggen, behoeft het overnemen van een welstandsadvies in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders indien de aanvrager of een derde-belanghebbende een advies overlegt van een andere deskundig te achten persoon of instantie dan wel gemotiveerd aanvoert dat het welstandsadvies in strijd is met de volgens de welstandsnota geldende criteria. Ook laatstgenoemde omstandigheid kan aanleiding geven tot het oordeel dat het besluit van het college in strijd is met artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wabo of niet berust op een deugdelijke motivering. Dit neemt echter niet weg dat een welstandsnota criteria kan bevatten die zich naar hun aard beter lenen voor beoordeling door een deskundige dan voor beoordeling door een aanvrager of derde-belanghebbende.

8.2. Voor het oordeel dat de welstandscommissie bij de beoordeling van het bouwplan onvoldoende aandacht heeft besteed aan de strijdigheid met het bestemmingsplan, heeft de voorzieningenrechter terecht geen aanleiding gezien. De welstandscommissie toetst het bouwplan aan de hand van de criteria in de welstandsnota aan de redelijke eisen van welstand. Daarbij heeft zij zich in beginsel te richten naar de bouw mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, dan wel, indien het bouwplan daarvan afwijkt, naar bouwplan waaraan het college planologisch medewerking wenst te verlenen.

Voor zover [appellant] betoogt dat de verslagen van de welstandscommissie niet op de vereiste wijze zijn ondertekend, wordt overwogen dat uit de welstandsnota van de gemeente Heemstede van mei 2004 en de eerste wijziging daarvan in september 2007 niet volgt op welke wijze het verslag van een vergadering van de welstandscommissie dient te worden ondertekend. De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat niet is gebleken dat [appellant] als gevolg van de door hem in zijn bezwaarschrift genoemde gebreken met betrekking tot de ondertekening van de verslagen van de vergadering van de welstandscommissie in zijn belangen is geschaad.

8.3. Zoals hiervoor onder 8.2 is overwogen, toetst de welstandscommissie het bouwplan aan de redelijke eisen van welstand. Bij de beoordeling mag de welstandscommissie het bouwplan onder meer bezien in het licht van een al dan niet wenselijk toekomstbeeld van de omgeving. De voorzieningenrechter is terecht tot dezelfde conclusie gekomen. Dat realisering van dakopbouwen in het nieuwe bestemmingsplan niet wordt toegestaan, geeft, daargelaten wat daarvan zij, geen grond voor een ander oordeel. Ook indien een nieuw bestemmingsplan niet voorziet in de mogelijkheid om dakopbouwen te realiseren kan het college met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onderdeel b, van de Wabo daaraan alsnog planologische medewerking verlenen.

Het betoog faalt.

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. V. van Dorst, ambtenaar van staat.

w.g. Troostwijk w.g. Van Dorst

voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 februari 2014

357-724.