

ECLI:NL:RVS:2023:180

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	18-01-2023
Datum publicatie	18-01-2023
Zaaknummer	202002735/1/R3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBDHA:2020:2645, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 16 januari 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Westland [appellant sub 1] een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een aan-/opbouw op een bestaande uitbouw van de woning op het perceel [locatie 1] te s-Gravenzande. [partij] woont aan de [locatie 2] te s-Gravenzande, naast de woning waar de omgevingsvergunning voor is verleend. Het betreft twee aan elkaar geschakelde woningen. Op 19 september 2017 heeft [appellant sub 1] een omgevingsvergunning aangevraagd voor het bouwen van een aan-/opbouw op een bestaande uitbouw van de woning aan de [locatie 1]. Op het aanvraagformulier voor de omgevingsvergunning heeft [appellant sub 1] aangegeven dat de achtergevel vervangen en verplaatst gaat worden en de bestaande dakvorm wordt doorgetrokken. Het college heeft de aangevraagde vergunning verleend. [partij] kan zich niet met de verleende omgevingsvergunning verenigen. Het bouwplan voldoet volgens hem niet aan het Bouwbesluit 2012 (hierna: Bouwbesluit) wat betreft de constructie en stabiliteit van de woningen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Omgevingsvergunning in de praktijk 2023/8803

Uitspraak

202002735/1/R3.

Datum uitspraak: 18 januari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

- [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] (hierna samen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), beiden wonend te 's-Gravenzande, gemeente Westland,
- het college van burgemeester en wethouders van Westland, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 24 maart 2020 in zaak nr. 18/5562 in het geding tussen:

[partij A] en [partij B]

en

het college van burgemeester en wethouders van Westland.

Procesverloop

Bij besluit van 16 januari 2018 heeft het college [appellant sub 1] een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een aan-/opbouw op een bestaande uitbouw van de woning op het perceel [locatie 1] te s-Gravenzande.

Bij besluit van 3 juli 2018 heeft het college het door [partij A] en [partij B] (hierna samen en in enkelvoud: [partij]) daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 maart 2020 heeft de rechtbank het door [partij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 3 juli 2018 vernietigd en het college opgedragen binnen acht weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op het bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak en het rapport van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB). Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 1] en het college hoger beroep ingesteld.

[partij], [appellant sub 1] en het college hebben nadere stukken ingediend.

Bij besluit van 24 juni 2020 heeft het college, gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank, het bezwaar van [partij] opnieuw ongegrond verklaard.

[partij] heeft gronden ingediend tegen het besluit van 24 juni 2020.

De STAB heeft desgevraagd een deskundigenbericht uitgebracht. Het college en [partij] hebben hun zienswijze daarover naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 april 2022, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. J.A.J.M. van Houtum, en het college, vertegenwoordigd door K. Krastman, A. Droog en A. Ayala, zijn verschenen. Ook zijn [partij], bijgestaan door mr. J. Tromp, advocaat te Leiden, en R.M. de Vogel en C.J. Scheffer, beiden werkzaam bij de STAB, op de zitting gehoord.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend.

[partij] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak nogmaals op een zitting behandeld op 13 september 2022, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. J.A.J.M. van Houtum, en het college, vertegenwoordigd door K. Krastman, zijn verschenen. Ook is [partij], bijgestaan door mr. J. Tromp, advocaat te Leiden, op de zitting gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. [partij] woont aan de [locatie 2] te s-Gravenzande, naast de woning waar de omgevingsvergunning voor is verleend. Het betreft twee aan elkaar geschakelde woningen.

Op 19 september 2017 heeft [appellant sub 1] een omgevingsvergunning aangevraagd voor het bouwen van een aan-/opbouw op een bestaande uitbouw van de woning aan de [locatie 1]. Op het aanvraagformulier voor de omgevingsvergunning heeft [appellant sub 1] aangegeven dat de achtergevel vervangen en verplaatst gaat worden en de bestaande dakvorm wordt doorgetrokken. Het college heeft de aangevraagde vergunning verleend. [partij] kan zich niet met de verleende omgevingsvergunning verenigen. Het bouwplan voldoet volgens hem niet aan het Bouwbesluit 2012 (hierna: Bouwbesluit) wat betreft de constructie en stabiliteit van de woningen.

2. De rechtbank heeft de STAB verzocht een deskundigenbericht uit te brengen met betrekking tot de door [partij] gestelde overtreding van de artikelen 2.5 en 2.7 van het Bouwbesluit.

De STAB heeft op 18 november 2019 verslag uitgebracht en geconcludeerd dat de uitbreiding van de uitbouw op de eerste verdieping niet voldoet aan de in de artikelen 2.5 en 2.7 van het Bouwbesluit en NEN-norm 8700 gestelde eisen. Een deel van de dwarsstabiliteit van de nieuwe uitbouw wordt gehaald uit de woning op [locatie 2]. Het verwijderen van de achtergevel van het hoofdgebouw en het plaatsen van de nieuwe uitbouw zorgt voor een situatie waarbij [locatie 1] niet zelfstandig de standzekerheid van de eigen woning kan verzorgen. [locatie 2] is echter niet zonder meer in staat de standzekerheid van beide woningen te verzorgen. De sterkte en standzekerheid van de eerder bij beide woningen gerealiseerde aanbouw op de begane grond is volgens de STAB wel voldoende. Wat betreft de nieuw gemaakte houten spant op de eerste verdieping van [locatie 2] geldt dat de verbindingen waarschijnlijk niet voldoen om volledig bij te dragen aan de stabiliteit. Dit kan volgens de STAB echter niet met zekerheid worden gesteld omdat verbindingsdetails en berekeningen ontbreken.

De rechtbank heeft de conclusies uit het STAB-verslag gevolgd en overwogen dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de stabiliteit van het hoofdgebouw van [locatie 2] verzekerd is en dat de omgevingsvergunning terecht en op juiste gronden verleend is. De rechtbank heeft

gelet op de houding van het college ter zitting en de inhoud van de reactie op het rapport van de STAB geen aanleiding gezien voor toepassing van een bestuurlijke lus.

Het hoger beroep van het college en [appellant sub 1]

3. Het college en [appellant sub 1] betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de STAB ten onrechte het feitelijk uitgevoerde bouwwerk heeft beoordeeld, en niet het bouwplan waar de omgevingsvergunning voor is verleend. De rechtbank had daarom niet uit mogen gaan van een zorgvuldige totstandkoming van het verslag van de STAB. Bij het beoordelen van een vergunningaanvraag voor bouwen gaat het om de stukken die horen bij de aanvraag; de tekeningen en berekeningen. De beoordeling van een bouwaanvraag gaat niet over wat er feitelijk al is gebouwd. Volgens het college en [appellant sub 1] heeft de rechtbank ten onrechte vanuit handhavingsperspectief naar de zaak gekeken.

Ook betogen het college en [appellant sub 1] dat de rechtbank ten onrechte voor een vernietiging van het besluit van 3 juli 2018 heeft gekozen op basis van het verslag van de STAB. De rechtbank had het college en [appellant sub 1] de mogelijkheid moeten bieden om een nadere onderbouwing of aanvullende berekeningen te geven, of een bestuurlijke lus toe moeten passen.

3.1. Artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht luidt:

"Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

a. de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 of 120 van de Woningwet"

Artikel 2.5 van het Bouwbesluit luidt:

"Op het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk zijn de artikelen 2.2 tot en met 2.4 van overeenkomstige toepassing, waarbij in plaats van het in die artikelen aangegeven niveau van eisen wordt uitgegaan van het niveau zoals aangegeven in NEN 8700."

Artikel 2.7 luidt:

"Een bouwconstructie bezwijkt niet gedurende de in NEN 8700 bedoelde restlevensduur bij de fundamentele belastingscombinaties als bedoeld in NEN 8700."

3.2. De Afdeling wijst erop dat het van toepassing zijnde wettelijke toetsingskader is neergelegd in artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). De toets die het college moet uitvoeren is een aannemelijkheidstoets. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4197, komt het college bij de beantwoording van de vraag of op basis van de door de aanvrager overgelegde stukken aannemelijk is dat wordt voldaan aan de voorschriften van het Bouwbesluit beoordelingsruimte toe. Dit betekent dat niet hoeft te zijn aangetoond dat aan het Bouwbesluit wordt voldaan (vgl. ook de uitspraak van de Afdeling van 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2375).

3.3. Op de zitting van 25 april 2022 heeft de STAB desgevraagd uiteengezet dat de aanvraag voor de omgevingsvergunning en de bijbehorende gegevens volgens haar voldoende waren om aannemelijk te achten dat de aangevraagde aan-/opbouw aan het Bouwbesluit zou voldoen. De STAB heeft toegelicht dat tijdens de inspectie ter plaatse bleek dat de feitelijk gebouwde aan-/opbouw afwijkt van wat er was vergund. De STAB heeft vervolgens beoordeeld of de door [appellant sub 1] gebouwde aan-/opbouw voldoet aan het Bouwbesluit. Berekeningen om te kunnen beoordelen of het gebouwde in overeenstemming was met het Bouwbesluit ontbraken. Daarom was de conclusie van het STAB-verslag dat de uitbreiding van de uitbouw op de eerste verdieping niet voldoet aan de in de artikelen 2.5 en 2.7 van het Bouwbesluit en NEN-norm 8700 gestelde eisen. Voor zover de STAB in het STAB-verslag heeft geconcludeerd dat verbindingsdetails en berekeningen ontbreken, zag dit volgens de STAB op verbindingsdetails en berekeningen van het feitelijk gebouwde, en niet op gegevens bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning.

3.4. Uit de rechtbankuitspraak en de toelichting van de STAB op de zitting is gebleken dat is uitgegaan van een onjuist toetsingskader, zoals [appellant sub 1] en het college terecht hebben betoogd. De rechtbank heeft ten onrechte beoordeeld of het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen

stellen dat de stabiliteit van de gebouwde aan-/opbouw is verzekerd. De rechtbank heeft daarom ook ten onrechte het STAB-verslag, waarbij de feitelijke gebouwde situatie is onderzocht in plaats van wat is aangevraagd en vergund, aan de uitspraak ten grondslag gelegd. Zoals is weergegeven onder overweging 3.2 had beoordeeld moeten worden of op basis van de door de aanvrager overgelegde stukken aannemelijk is dat wordt voldaan aan de voorschriften van het Bouwbesluit. Voor zover [partij] heeft betoogd dat funderings- en stabiliteitsberekeningen ontbraken bij de aanvraag van [appellant sub 1] en daarom niet aannemelijk was dat werd voldaan aan de voorschriften van het Bouwbesluit wijst de Afdeling erop dat bij het besluit tot verlening van de vergunning tekeningen en een rapport van ATKO advies en engineering van bouwconstructies van 27 december 2017 met constructieberekeningen zijn gevoegd. Op de zitting heeft de STAB aangegeven dat op basis van deze door de aanvrager overgelegde stukken wel aannemelijk was gemaakt dat het vergunde zal voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit. De Afdeling is gelet op het rapport van ATKO en het standpunt van de STAB van oordeel dat op basis van de door de aanvrager overgelegde stukken aannemelijk was dat werd voldaan aan de voorschriften van het Bouwbesluit. Dat niet overeenkomstig de verleende vergunning is gebouwd, en het gebouwde daarom mogelijk niet voldeed aan de voorschriften van het Bouwbesluit, is gelet op het weergegeven toetsingskader onder 3.2 in deze procedure niet aan de orde.

Het betoog van het college en [appellant sub 1] slaagt.

3.5. Het betoog van het college en [appellant sub 1] over het niet toepassen van een bestuurlijke lus behoeft gelet op het voorgaande geen bespreking meer.

Conclusie over het hoger beroep

4. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college gelet op de conclusies in het STAB-verslag de omgevingsvergunning niet terecht en op onjuiste gronden heeft verleend. Het hoger beroep van het college en [appellant sub 1] is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Omdat het beroep van [partij] tegen het besluit op bezwaar van 3 juli 2018 uitsluitend ging over strijd met het Bouwbesluit zal de Afdeling, doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, het beroep van [partij] tegen het besluit van 3 juli 2018 alsnog ongegrond verklaren. Door vernietiging van de aangevallen uitspraak herleeft het besluit op bezwaar van 3 juli 2018.

Griffierecht

5. De griffier van de Raad van State zal aan het college en [appellant sub 1] met toepassing van artikel 8:114 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) het door hen betaalde griffierecht voor het hoger beroep terugbetalen.

Besluit van 24 juni 2020

6. Bij besluit van 24 juni 2020 heeft het college, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, opnieuw beslist op het door [partij] gemaakte bezwaar. Omdat dit besluit is genomen ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank, is door de vernietiging van die uitspraak de grondslag aan dat besluit komen te ontvallen, zodat het daarom al moet worden vernietigd.

6.1. Op de beide zittingen bij de Afdeling is het mogelijke verdere verloop van de procedure besproken. Alle partijen hebben aangegeven dat er grote behoefte bestaat aan finale geschilbeslechting en dat zij daarom een inhoudelijk oordeel van de Afdeling willen over de vraag of aannemelijk is dat de aan-/opbouw, zoals die nu feitelijk aanwezig is en waarvoor bij besluit van 24 juni 2020 vergunning is verleend, voldoet aan het Bouwbesluit. Ook [appellant sub 1] heeft uitdrukkelijk gevraagd of de Afdeling een inhoudelijk oordeel kan geven over dit besluit, ondanks dat er extra voorschriften aan de vergunning zijn verbonden, omdat de aan-/opbouw inmiddels is uitgevoerd overeenkomstig die extra voorschriften. Dit is op de zitting ook besproken. Ondanks dat het besluit van 24 juni 2020 moet worden vernietigd gelet op wat hiervoor onder 6 is overwogen, geeft de Afdeling daarom ten overvloede, op nadrukkelijk verzoek van partijen, haar oordeel over de hiervoor genoemde vraag.

6.2. De STAB heeft een tweede verslag uitgebracht op 29 november 2021, waarin is geconcludeerd dat de stabiliteit van beide woningen, na diverse verbouwingen en het toevoegen van het staalframe, aan artikel 2.5 van het Bouwbesluit voldoet. Ook staat in het verslag dat op basis van de berekende uitkomsten geconcludeerd kan worden dat de constructie van de 1e verdiepingsvloer voldoet aan artikel 2.5 van het Bouwbesluit. Ook ziet de STAB geen aanleiding om te twijfelen aan het draagvermogen van de fundering van de woning aan de [locatie 1]. De STAB heeft in een aanvullend verslag gereageerd op

kritiekpunten van [partij] op dit tweede verslag en deze kritiekpunten naar het oordeel van de Afdeling overtuigend weerlegd. De Afdeling is daarom van oordeel dat het college aannemelijk heeft kunnen achten dat de aan-/opbouw zoals die is uitgevoerd overeenkomstig de extra voorschriften die in het besluit van 24 juni 2020 zijn opgenomen voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit en dat de omgevingsvergunning zoals in stand gelaten en aangevuld bij besluit op bezwaar van 24 juni 2020 op dat punt inhoudelijk deugt.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de hoger beroepen van het college van burgemeester en wethouders van Westland en [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 24 maart 2020 in zaak nr. 18/5562;
- III. verklaart het door [partij A] en [partij B] bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Westland van 24 juni 2020.
- V. bepaalt dat de griffier van de Raad van State het door het college van burgemeester en wethouders van Westland en [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] betaalde griffierecht terugbetaalt. Het gaat om 265,00 aan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan de betalingsverplichting is voldaan, en 532,00 aan het college van burgemeester en wethouders van Westland.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, voorzitter, en mr. H.J.M. Baldinger en mr. J.M.L. Niederer, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J.M.A. Poppelaars, griffier.

w.g. Van Ravels

voorzitter

w.g. Poppelaars

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 januari 2023

780-944