

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:3405
Datum uitspraak	21 december 2016
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 december 2013 heeft het college aan [vergunninghouder] omgevingsvergunning verleend voor het uitbreiden van een pand op het perceel aan de [locatie] te Breda (hierna: het perceel).

Volledige tekst

201503348/1/A1.

Datum uitspraak: 21 december 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Breda,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 23 maart 2015 in zaak nr.
14/7296 in het geding tussen:

[wederpartij]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 5 december 2013 heeft het college aan [vergunninghouder] omgevingsvergunning verleend voor het uitbreiden van een pand op het perceel aan de [locatie] te Breda (hierna: het perceel).

Bij besluit van 19 maart 2014 heeft het college aan [vergunninghouder] omgevingsvergunning verleend voor het plaatsen van een brandtrap, het naar achteren verschuiven van de voorgevel en het aanpassen van een raampartij bij het pand op het perceel (hierna: het pand).

Bij besluit van 27 oktober 2014 heeft het college het door [wederpartij] tegen het besluit van 19 maart 2014 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 maart 2015 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 27 oktober 2014 vernietigd en het college gelast om binnen twaalf weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op het bezwaar te nemen, met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep en [wederpartij] incidenteel hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] en het college hebben nadere stukken ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft [vergunninghouder] een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij afzonderlijke besluiten van 16 juli 2015 heeft het college het door [wederpartij] tegen het besluit van 5 december 2013 gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard en het door [wederpartij] tegen het besluit van 19 maart 2014 gemaakte bezwaar, onder aanvulling van de motivering, opnieuw ongegrond verklaard.

[wederpartij] heeft gronden ingediend tegen de besluiten van 16 juli 2015.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 maart 2016, waar het college, vertegenwoordigd door mr. T.I. van Term, ambtenaar in dienst van de gemeente, en [wederpartij], bijgestaan door mr. L.M. van der Werf, zijn verschenen. Voorts is [vergunninghouder], vertegenwoordigd door R. Kuiper, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Bouwplan 1, waarvoor bij het besluit van 5 december 2013 omgevingsvergunning is verleend (hierna: vergunning 1), voorziet in het uitbreiden van het pand op het perceel door het realiseren van acht zelfstandige appartementen.

Bouwplan 2, waarvoor bij het besluit van 19 maart 2014 omgevingsvergunning is verleend (hierna: vergunning 2), voorziet in de volgende wijzigingen van bouwplan 1.

Het plaatsen van een brandtrap aan de achterkant van het pand, het naar achteren verschuiven van de voorgevel en het aanpassen van een raampartij.

2. [wederpartij] woont in de nabijheid van het perceel. Hij vreest dat de realisering van de bouwplannen zijn woon- en leefomgeving zal aantasten.

3. Ter zitting heeft [wederpartij] zijn incidentele hoger beroep ingetrokken. Dit betekent dat de daarbij aangevoerde hoger beroepsgronden buiten beoordeling blijven.

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat het door [wederpartij] gemaakte bezwaar, blijkens de bewoordingen ervan, zich richt tegen de beide vergunningen. De rechtbank heeft vastgesteld dat in het bestreden besluit ten onrechte niet uitdrukkelijk is beslist op het bezwaar, voor zover dit betrekking heeft op vergunning 1. Dit heeft de rechtbank geleid tot het oordeel dat het college heeft gehandeld in strijd met artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). De rechtbank heeft daarom het beroep gegrond verklaard en het bestreden besluit vernietigd.

Volgens de rechtbank twisten partijen over het antwoord op de vraag of de termijn voor het maken van bezwaar tegen vergunning 1 op 29 april 2014 was verstreken en, zo ja, of de overschrijding van de bezwaartermijn verschoonbaar is. Over deze kwesties zijn, naar de rechtbank heeft vastgesteld, ter zitting namens het college standpunten ingenomen, op basis van documenten die nog geen onderdeel vormen van het procesdossier. Gelet hierop heeft de rechtbank geen ruimte gezien om het bij haar voorliggende geschil definitief te beslechten. De rechtbank heeft evenmin aanleiding gezien voor toepassing van de zogeheten

"bestuurlijke lus". Hierbij heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat de gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het in geding zijnde bouwplan niet goed kunnen worden overzien, als blijkt dat het college vergunning 1 alsnog volledig moet heroverwegen.

5. Het college betwist in hoger beroep het aan de vernietiging van het besluit op bezwaar ten grondslag liggende oordeel van de rechtbank niet. Volgens het college heeft de rechtbank echter ten onrechte nagelaten met toepassing van artikel 8:41a van de Awb de ontvankelijkheid van het door [wederpartij] gemaakte bezwaar tegen vergunning 1 nader te onderzoeken en daar een oordeel over te geven en heeft de rechtbank, als gevolg daarvan, eveneens ten onrechte nagelaten een inhoudelijk oordeel te geven over de door [wederpartij] aangevoerde beroepsgronden die betrekking hebben op vergunning 2. Aangezien het college geen belang meer heeft bij de beoordeling van zijn hoger beroep indien komt vast te staan dat de door het college ter uitvoering van de aangevallen uitspraak genomen besluiten van 16 juli 2015 rechtmatig zijn, ziet de Afdeling aanleiding eerst de rechtmatigheid van die besluiten te beoordelen.

Nadere besluiten

6. Bij besluit van 16 juli 2015 heeft het college het door [wederpartij] gemaakte bezwaar tegen het besluit van 5 december 2013, waarbij omgevingsvergunning is verleend voor bouwplan 1, niet-ontvankelijk verklaard (besluit 1).

Verder heeft het college het door [wederpartij] gemaakte bezwaar tegen het besluit van 19 maart 2014, waarbij omgevingsvergunning is verleend voor bouwplan 2, bij besluit van 16 juli 2015 onder aanvulling van de motivering, opnieuw ongegrond verklaard (besluit 2).

7. De besluiten 1 en 2 worden, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

Besluit 1

8. [wederpartij] betoogt dat het college zijn bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Hij voert daartoe aan dat het besluit van 5 december 2013 had moeten worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb.

Volgens [wederpartij] had toepassing van deze procedure geleid tot een aanmerkelijk langere doorlooptijd van de vergunningaanvraag.

In dat geval zou de vergunningaanvraag volgens [wederpartij] waarschijnlijk op een zodanig tijdstip bij hem bekend zijn geweest dat hij in de gelegenheid zou zijn geweest om een inspraakreactie te geven op de vergunningaanvraag, dan wel om tijdig bezwaar te maken tegen de verleende vergunning.

8.1. Ingevolge artikel 3.8 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) geeft het bevoegd gezag bij de toepassing van titel 4.1 van de Awb tevens onverwijld kennis van de aanvraag om een omgevingsvergunning in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.

Ingevolge artikel 3.9, eerste lid, aanhef en onder a, beslist het bevoegd gezag op de aanvraag om een omgevingsvergunning binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag. Tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking doet het mededeling van die beschikking op de wijze waarop het overeenkomstig artikel 3.8 kennis heeft gegeven van de aanvraag.

Ingevolge artikel 6:7 van de Awb bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepsschrift zes weken.

Ingevolge artikel 6:8, eerste lid, vangt de termijn aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

Ingevolge artikel 3.41, eerste lid, geschiedt de bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.

8.2. Vergunning 1 is op 9 december 2013 aan [vergunninghouder] toegezonden. Het desbetreffende besluit is derhalve op die dag op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt. [wederpartij] heeft eerst op 29 april 2014, en derhalve buiten de daarvoor in de wet gestelde termijn, bezwaar gemaakt tegen vergunning 1. Niet in geschil is dat de aanvraag die ten grondslag ligt aan vergunning 1 op 22 oktober 2013 op de website www.breda.nl is gepubliceerd. Volgens het college is de op 5 december 2013 verleende vergunning 1 op 12 december 2013 gepubliceerd in het Stadsblad Breda en op 18 december 2013 op de website www.breda.nl. [wederpartij] heeft betwist dat deze publicatie op juiste wijze heeft plaatsgevonden. Naar het oordeel van de Afdeling kan evenwel in het midden blijven of het college voormelde aanvraag en de bij het besluit van 5 december 2013 verleende vergunning 1 op juiste wijze heeft gepubliceerd als bedoeld in artikel 3.8 en artikel 3.9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 19 augustus 2015 ([ECLI:NL:RVS:2015:2638](#)) dient een belanghebbende, die niet door middel van kennisgeving of publicatie op de hoogte is gesteld van een op de juiste wijze bekendgemaakt besluit, in beginsel binnen twee weken nadat hij van het bestaan van het besluit op de hoogte is geraakt, daartegen op te komen.

Volgens het verslag van de hoorzitting van de adviescommissie bezwaarschriften van 28 april 2015 was [wederpartij] naar eigen zeggen begin februari 2014 van de bouwplannen op de hoogte. Volgens [wederpartij] heeft hij vanaf dat moment getracht om met vergunninghouder tot een minnelijke schikking te komen en heeft hij om die reden niet direct een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van 5 december 2013. Deze omstandigheid kan er evenwel niet aan afdoen dat [wederpartij] heeft nagelaten om binnen twee weken nadat hij van het besluit van 5 december 2013 op de hoogte was gekomen daartegen, eventueel op nog nader aan te voeren gronden, bezwaar te maken.

Dat het college volgens [wederpartij] het besluit van 5 december 2013 had moeten voorbereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb en hij nu het college dat niet heeft gedaan minder tijd heeft gekregen om zijn zienswijze over dit besluit in te dienen, leidt niet tot een ander oordeel. Daargelaten het antwoord op de vraag of het college, zoals [wederpartij] stelt, ten onrechte geen toepassing heeft gegeven aan voormelde afdeling van de Awb, kan dit betoog niet leiden tot het oordeel dat [wederpartij] niet binnen twee weken nadat hij van het bestaan van het besluit op de hoogte is geraakt daartegen bezwaar heeft kunnen maken.

Gezien het vorenstaande is er geen aanleiding voor het oordeel dat redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat [wederpartij] in verzuim is geweest. Dit betekent dat het college het door [wederpartij] gemaakte bezwaar terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard.

8.3. Dit betekent dat de door [wederpartij] in beroep tegen dat besluit aangevoerde gronden, dat het beoogde gebruik van de woning door meerdere huishoudens in strijd is met de

bestemming "Wonen", dit gebruik in strijd is met het beleid "Aanpak kamerhuur 2014", de parkeerdruk toeneemt vanwege de te verwachten bewoners van de beoogde appartementen en daardoor ook hinder ontstaat door het stallen van meer fietsen en het plaatsen van afvalcontainers, geen gevolgen kunnen hebben voor dat besluit.

9. Het door [wederpartij] tegen besluit 1 ingestelde beroep is ongegrond.

Besluit 2

10. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Ginneken" rusten op het perceel de bestemmingen "Wonen", "Waarde - Archeologie" en "Waarde - Beschermd stadsgezicht".

Ingevolge artikel 19.1 zijn de voor 'Waarde - Beschermd stadsgezicht' aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor het behoud en herstel van actuele en het benutten van potentiële cultuurhistorische waarden binnen het beschermd stadsgezicht.

Ingevolge artikel 19.2 geldt, in afwijking van het bepaalde bij de andere bestemmingen, voor het bouwen van bouwwerken dat het vergroten en/of veranderen van de bestaande bebouwing uitsluitend is toegestaan, indien de vergroting en/of verandering niet zichtbaar is vanaf de openbare weg;

Ingevolge artikel 19.3 kan het bevoegd gezag met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in artikel 19.2 teneinde:

a. de bestaande bebouwing te vergroten en/of te veranderen, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de cultuurhistorische waarde van het pand of object gelet op:

1. bouwmassa naar hoofdafmeting en onderlinge verhoudingen;
2. dakvorm, nokrichting, dakhelling, dakoverstekken, goot- en daklijsten en schoorstenen;
3. gevelindeling naar ramen, deuren en erkers.

11. Bouwplan 2 is in strijd met artikel 19.2 van de planregels. Het college heeft daarom vergunning 2 verleend met toepassing van artikel 19.3, aanhef en onder a, van de planregels, gelezen in verbinding met artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, aanhef en onderdeel 1° van de Wabo.

12. [wederpartij] betoogt dat het college niet heeft onderkend dat de beoogde brandtrap overlast zal veroorzaken. Volgens [wederpartij] leert de ervaring bij soortgelijke brandtrappen in de buurt, dat deze mede worden gebruikt als alternatieve toegang naar de woning en als een soort balkon. Volgens [wederpartij] leidt dit tot geluidsoverlast en aantasting van de persoonlijke levenssfeer. De brandtrap kan wellicht worden vervangen door een brandmeldinstallatie of andere voorzieningen, aldus [wederpartij].

12.1. Blijkens de gedingstukken wordt de brandtrap op advies van de brandweer gerealiseerd om te kunnen dienen als alternatieve vluchtroute. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de belangen die gediend zijn met de veiligheid van de bewoners dienen te prevaleren boven het belang dat [wederpartij] heeft bij het voorkomen van de door hem gevreesde overlast. Naar het oordeel van de Afdeling is dat standpunt van het college niet onredelijk. In de stelling van [wederpartij] dat de brandtrap wellicht kan worden vervangen door een brandmeldinstallatie wordt geen grond gevonden voor een ander oordeel. Daarbij is van belang dat een brandtrap een andere functie heeft dan een brandmeldinstallatie.

Het betoog faalt.

13. [wederpartij] betoogt verder dat het college niet heeft onderkend dat bouwplan 1 en 2 in strijd zijn met redelijke eisen van welstand en dat met die bouwplannen tevens een onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de in artikel 19.3 van de planregels bedoelde cultuurhistorische waarde van het pand.

Hij voert daartoe aan dat het advies van de commissie ruimtelijke kwaliteit (hierna: de welstandscommissie) van 11 februari 2014 zodanige gebreken vertoont dat het college dit advies niet aan zijn oordeel omtrent de welstand en de cultuurhistorische waarde van het pand op het perceel ten grondslag heeft mogen leggen. Volgens [wederpartij] wijkt de beoogde nieuwbouw enorm af van de bestaande bebouwing. [wederpartij] verwijst bij zijn betoog naar de in zijn opdracht door Twan Jütte Stedenbouw Erfgoed Architectuur overgelegde notitie "Uitbreiding [locatie] Breda" van 8 oktober 2015 en de hierop gegeven toelichting in de notitie "Second opinion welstand en beschermd stadsgezicht, aanvulling 2 december 2015" (hierna tezamen en in enkelvoud: de notitie). Volgens de notitie voldoen bouwplan 1 en bouwplan 2 niet aan de geldende criteria als neergelegd in de welstandsnota "Veranderende Welstand" en dragen deze bouwplannen niet voldoende bij aan de waarden van het beschermd gezicht als bedoeld in artikel 19.3 van de planregels.

13.1. Volgens het welstandsadvies van 11 februari 2014 en de daarop gegeven toelichting bij notities van 24 februari 2015 en 27 oktober 2015, is bouwplan 2 niet in strijd met redelijke eisen van welstand en wordt met dat bouwplan geen onevenredige afbreuk gedaan aan de cultuurhistorische waarden als bedoeld in artikel 19.3 van de planregels. Daartoe heeft de welstandscommissie opgemerkt dat in bouwplan 1 ervoor is gekozen om de karakteristiek van de belendende percelen op een abstracte wijze in de nieuwbouw terug te laten keren. Er is echter bewust niet gekozen voor historische materialen en details om daarmee het gebouw eigentijds en zelfstandig tussen de historische gebouwen te plaatsen. Een belangrijk argument hiervoor is de afwijkende verdiepingshoogte waardoor het gebouw zich los maakt uit de gevelwand. De latere aanpassing in bouwplan 2 waarbij de voorgevel gewijzigd is (minder teruggezette bovenste laag) en aan de achterzijde een brandtrap is aangebracht, heeft niet geleid tot een cruciale wijziging van bouwplan 1. De expressie van bouwplan 1 is voldoende overeind gebleven, aldus het welstandsadvies.

13.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 3 oktober 2012 ([ECLI:NL:RVS:2012:BX8987](#)) 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.

13.3. [wederpartij] betoogt tevergeefs, onder verwijzing naar de notitie en de daarop gegeven

toelichting, dat met de gekozen hoge bouwmassa, het stucwerk en de lichtgrijze antracietachtige kleur met een sterke contrastwerking sprake is van een onnodig contrast met de aangrenzende panden en dat de keuze voor een vrijwel vlakke gevel over vier lagen zonder basement en kap bevreemdt. Deze conclusie en de daaraan ten grondslag gelegde overwegingen hebben voornamelijk betrekking op bouwplan 1.

Nu in deze procedure uitsluitend bouwplan 2 ter beoordeling voorligt, kan hieraan niet de betekenis worden gehecht die [wederpartij] daaraan wenst toe te kennen. Voor zover in de notitie specifiek wordt gesproken over bouwplan 2, bijvoorbeeld dat dit bouwplan niet ondergeschikt is aan de context doordat de bouwmassa hoger is dan de belendingen, kan dit evenmin leiden tot het ermee door [wederpartij] beoogde doel. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat niet in geschil is dat in het door het college gevolgde welstandsadvies van een juiste feitelijke situatie wordt uitgegaan, dat niet gebleken is dat de welstandsc commissie niet aan de juiste criteria heeft getoetst en die criteria naar het oordeel van de Afdeling naar hun aard niet in de weg staan aan uiteenlopende waarderingen van het bouwplan. Het betoog van [wederpartij] dat § 1.0.1.2 en 1.0.1.5 van de welstandsnota eraan in de weg staat dat wordt afgeweken van de geldende criteria, leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat niet aannemelijk is geworden dat met bouwplan 2 van de geldende criteria is afgeweken.

Gelet op het vorenstaande is niet gebleken dat het advies van de welstandsc commissie zodanige gebreken vertoont dat het college dit advies niet aan zijn oordeel omtrent de welstand en de cultuurhistorische waarde van bouwplan 2 ten grondslag heeft mogen leggen.

Het betoog faalt.

14. [wederpartij] betoogt voorts dat het college niet heeft onderkend dat het maximale bebouwingspercentage van 60% als bedoeld in artikel 17.2.1, onder f, van de planregels wordt overschreden.

14.1. Ingevolge artikel 17.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor wonen.

Ingevolge artikel 17.2.1, onder f, mag het bebouwingspercentage voor het woningtype aangegebouwde woningen niet meer bedragen dan 60%.

14.2. In beroep bij de rechtbank heeft [wederpartij] deze grond niet aangevoerd. [wederpartij] kan tegen het nieuwe besluit op bezwaar van 16 juli 2015 geen beroepsgronden aanvoeren, die reeds tegen het oorspronkelijke besluit op bezwaar aangevoerd hadden kunnen - en dus ook moeten - worden. Deze grond dient daarom buiten beoordeling te blijven. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het nieuwe besluit op bezwaar niet nadeliger is dan het oorspronkelijke besluit. Het betoog faalt derhalve.

15. Het door [wederpartij] tegen besluit 2 ingestelde beroep is ongegrond.

Hoger beroep van het college

15.1. Gelet op hetgeen is overwogen in 5 tot en met 15 heeft het college geen belang meer bij de beoordeling van de door hem, hiervoor onder 5 weergegeven, aangevoerde hogerberoepsgrond. Dit betekent dat het hoger beroep van het college niet-ontvankelijk is.

Conclusie

16. Het hoger beroep van het college is niet-ontvankelijk.

Verder zijn de door [wederpartij] tegen de afzonderlijke besluiten van 16 juli 2015 ingestelde beroepen ongegrond.

17. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Breda niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van [wederpartij] tegen de afzonderlijke besluiten van het college van 16 juli 2015 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R. van der Spoel, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.W. van Leeuwen, griffier.

w.g. Van der Spoel w.g. Van Leeuwen
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 december 2016

543.