

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:438
Datum uitspraak	13 februari 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 mei 2015 heeft het dagelijks bestuur geweigerd omgevingsvergunning te verlenen voor het uitbouwen van de vijfde bouwlaag, het uitbouwen van de zesde bouwlaag (kapverdieping) en het realiseren van een dakterras op de uitbouw van de vijfde bouwlaag van het gebouw op de [locatie] te Amsterdam.

Volledige tekst

201802797/1/A1.

Datum uitspraak: 13 februari 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Amsterdam,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 21 februari 2018 in zaak nr. 17/517 in het geding tussen:

[appellante]

en

het dagelijks bestuur van de bestuurscommissie van het stadsdeel West.

Procesverloop

Bij besluit van 29 mei 2015 heeft het dagelijks bestuur geweigerd omgevingsvergunning te verlenen voor het uitbouwen van de vijfde bouwlaag, het uitbouwen van de zesde bouwlaag (kapverdieping) en het realiseren van een dakterras op de uitbouw van de vijfde bouwlaag van het gebouw op de [locatie] te Amsterdam.

Bij besluit van 2 februari 2016 heeft het dagelijks bestuur het besluit van 29 mei 2015 herroepen en de aanvraag om omgevingsvergunning onder aanvullende motivering geweigerd.

Bij uitspraak van 16 september 2016 heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het door [appellante] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het dagelijks bestuur opgedragen om binnen zes weken na verzending van de uitspraak een nieuw besluit op het

bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank.
Bij besluit van 13 december 2016 heeft het dagelijks bestuur het door [appellante] gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraak van 5 oktober 2017 heeft de rechtbank het dagelijks bestuur in de gelegenheid gesteld een geconstateerd gebrek in het besluit van 13 december 2016 te herstellen. Het dagelijks bestuur heeft op 2 november 2017 een aanvullende motivering op het besluit gegeven.

Bij uitspraak van 21 februari 2018 heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het door [appellante] tegen het besluit van 13 december 2016 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het besluit van 13 december 2016 in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het dagelijks bestuur heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 januari 2019, waar [appellante], in persoon en bijgestaan door [gemachtigde], en het dagelijks bestuur, vertegenwoordigd door mr. J.R. Echteld, Y. Agemi en J. Fleer, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellante] is met haar partner en twee kinderen woonachtig aan de [locatie] te Amsterdam. De woning heeft een oppervlakte van 53 m². [appellante] heeft op 15 mei 2014 een aanvraag ingediend voor het uitbouwen van de vijfde bouwlaag, het uitbouwen van de zesde bouwlaag en het realiseren van een dakterras op de uitbouw van de vijfde bouwlaag van haar woning. Het bouwplan is in strijd met de planregels behorende bij het bestemmingsplan "De Baarsjes 2006" (hierna: het bestemmingsplan) omdat de bestaande bouwhoogte wordt overschreden. In het bestemmingsplan is geen bepaling opgenomen om van de bestaande bouwhoogte af te wijken. Het dagelijks bestuur heeft besloten geen medewerking te verlenen aan een afwijking van het bestemmingsplan op grond van artikel 2.12, eerste lid, sub a onder 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

2. [appellante] betoogt dat de rechtbank, gelet op haar belangen, onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het dagelijks bestuur in redelijkheid heeft kunnen besluiten de omgevingsvergunning te weigeren. De rechtbank is eraan voorbijgegaan dat sprake is van een bijzondere situatie op grond waarvan het dagelijks bestuur een omgevingsvergunning had moeten verlenen. [appellante] woont met haar partner en twee jonge kinderen in een te kleine woning, hetgeen een negatieve invloed heeft op hun gezondheid. Zij betoogt dat het woonoppervlak van haar woning uitsluitend kan worden vergroot door het uitbouwen van het pand tot aan de achtergevel op de vijfde bouwlaag. [appellante] wijst er in dit verband op dat zij eigenaar is van slechts één van de drie zolderbergingen op de vijfde bouwlaag en derhalve niet kan beschikken over de bergingen van de andere eigenaren.

De door het dagelijks bestuur aangedragen alternatieven voor vergroting van het woonoppervlak zijn volgens [appellante] niet realistisch, omdat dan niet wordt voldaan aan de eisen met betrekking tot de minimale oppervlakte aan verblijfsruimte uit het Bouwbesluit 2012.

[appellante] betoogt verder dat uitbreiding van woonruimte noodzakelijk is om in haar woning te kunnen blijven wonen. Met de opbrengst van haar onaangepaste woning kan in hetzelfde

of een vergelijkbaar stadsdeel geen even grote woning worden gekocht ten gevolge van de prijsstijgingen in de periode sinds het indienen van de aanvraag, aldus [appellante].

2.1. Artikel 2.10 van de Wabo luidt: "1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

(...)

c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, (...)

(...)."

Artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, luidt: "Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

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

2o. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

3o. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat."

2.2. De Afdeling stelt vast dat tussen partijen niet in geschil is dat het bouwplan van [appellante] in strijd is met het bestemmingsplan. Om die reden heeft het dagelijks bestuur gezien of aanleiding bestaat om in dit geval, met in achtneming van artikel 2.12 van de Wabo, af te wijken van de bij het bestemmingsplan behorende planregels.

2.3. Naar het oordeel van de Afdeling blijkt uit de aanvullende motivering van 2 november 2017 dat het dagelijks bestuur het individuele belang van [appellante] heeft meegewogen. Hierbij heeft het dagelijks bestuur betrokken dat [appellante] met haar partner en twee kinderen wil blijven wonen op het adres waar zij nu wonen, maar dat sprake is van een te krappe woonsituatie, waardoor zij uitbreiding van de woning nodig acht.

Ter zitting bij de Afdeling heeft het dagelijks bestuur nader toegelicht dat het individuele belang van [appellante] behoort tot het ruimere belang om gezinnen met kinderen passende huisvesting te kunnen bieden in bestaande woningen. Met het oog op dat belang is beleid ontwikkeld om uitbreiding en bewoning van zolderverdiepingen ten dienste van de direct daaronder gelegen woningen te faciliteren, mits dat - kort gezegd - op een ruimtelijk aanvaardbare manier mogelijk is.

Het dagelijks bestuur heeft op gewezen dat de aanvraag van [appellante] verschilt van andere in het verleden behandelde aanvragen om uitbreiding van woonoppervlak, omdat in die gevallen sprake was van slechts één eigenaar van de gehele zolderetage, terwijl [appellante] in dit geval eigenaar is van slechts één van de drie zolderruimtes op de vijfde bouwlaag. De resterende ruimte is daardoor voor [appellante] kleiner en lastiger in te delen. Omdat deze specifieke eigendomssituatie echter een private kwestie betreft, vormt dit voor het dagelijks bestuur geen reden om af te wijken van het bestemmingsplan.

Voorts heeft het dagelijks bestuur uiteengezet dat een andere indeling van de vijfde bouwlaag mogelijk is en dat tevens een vergroting van de zesde bouwlaag kan worden

gerealiseerd, waardoor kan worden bijgedragen aan de wens van [appellante] om te komen tot een grotere woning.

Het dagelijks bestuur heeft verder aangegeven dat de vijfde bouwlaag in de huidige situatie vrijwel niet zichtbaar is vanuit de tuinen, terwijl de door [appellante] aangevraagde positie van de dakuitbouw prominent aanwezig is in het gevelbeeld. Volgens het dagelijks bestuur gaat van het bouwplan een aanzienlijke precedentwerking uit indien het zou worden toegestaan. Omdat het realiseren van het bouwplan verstrekkende gevolgen heeft voor een groot aantal vergelijkbare bouwblokken in De Baarsjes, weegt de individuele wens van [appellante] volgens het dagelijks bestuur minder zwaar dan de precedentwerking die van het bouwplan uitgaat. In dit verband heeft het dagelijks bestuur er op gewezen dat uit een verbeelding met daarop alle basis orde panden, waartoe ook de woning van [appellante] behoort, met een vergelijkbare noord-georiënteerde ligging in het bouwblok, blijkt dat het om een potentieel van tientallen bouwblokken gaat met honderden woningen en daarmee ongeveer 50% van de bebouwing in stadsdeel De Baarsjes.

Het voorgaande in aanmerking genomen, heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling terecht overwogen dat het dagelijks bestuur in de aanvullende motivering van 2 november 2017 voldoende heeft gemotiveerd waarom het algemeen belang van stedenbouwkundige eenheid en het tegengaan van verrommeling van de bouwblokken in stadsdeel

De Baarsjes in dit geval zwaarder weegt dan het persoonlijke belang van [appellante] om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verkrijgen voor haar bouwplan. Het dagelijks bestuur heeft naar het oordeel van de Afdeling in de financiële situatie van [appellante] alsmede in de omstandigheid dat zij niet over de eigendom van alle zolderruimtes beschikt geen aanleiding hoeven zien op grond waarvan het individuele belang van [appellante] zou moeten prevaleren boven het algemene belang.

Het betoog faalt.

3. Voorts betoogt [appellante] dat de rechtbank niet heeft onderkend dat niet is gebleken dat de achtergevel van de vijfde bouwlaag als gevolg van het bouwplan prominent aanwezig zou zijn in het gevelbeeld. Het zicht vanuit de tuinen op de uitbouw is, mede vanwege de grote hoogte waarop de uitbouw zich bevindt, zeer beperkt.

Door het stellen van de afstandseis ten aanzien van de achtergevel blijft de 45-gradenregel volgens [appellante] voorts de facto gehandhaafd, terwijl het dagelijks bestuur deze regel volgens de tussenuitspraak van de rechtbank juist niet mocht tegenwerpen in het kader van de weigering van de omgevingsvergunning.

[appellante] acht voorts onduidelijk waarom het dagelijks bestuur heeft geweigerd de omgevingsvergunning te verlenen, nu het bouwplan welstandelijk aanvaardbaar is geacht. De rechtbank heeft volgens haar niet onderkend dat de achterzijde van het pand, waar het bouwplan is voorzien, buiten de stedenbouwkundige kwaliteitsklassen valt die door het dagelijks bestuur zijn geformuleerd. Daarnaast blijft de bestaande knik in de volumetrische opbouw in de overgang tussen de vijfde en zesde verdieping in het bouwplan gehandhaafd, doordat de nieuwe opbouw niet van een gearticuleerde dakrand is voorzien. Het dakvlak van de kap blijft in het bouwplan ook herkenbaar. Hierdoor blijft volgens [appellante] de waarde van de bestaande dakrand als beëindiging van het onderste deel van het gebouw in stand. [appellante] wijst er voorts op dat in de directe omgeving al meerdere panden zijn uitgebouwd tot op de achtergevel, zodat het dagelijks bestuur zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de oorspronkelijke hiërarchie onder druk komt te staan.

3.1. Het dagelijks bestuur heeft toegelicht dat het huizenblok waarin de woning van [appellante] is gelegen behoort tot het ruimtelijke systeem Gordel 20-40. De [locatie] heeft daarin de architectonische waardering "basisorde". Het deel van de Postjeskade waarin de woning van [appellante] is gelegen, is gewaardeerd als stedenbouwkundige zone C, hetgeen is te beschouwen als karakteristieke zone met stedenbouwkundige meerwaarde.

Naar het oordeel van de Afdeling bestaat geen grond voor het oordeel dat het dagelijks bestuur de 45-gradenregel, die inhoudt dat de nieuwe achtergevel wordt gepositioneerd op een afstand van de dakrand grenzend aan de tuin van minimaal de bouwhoogte van de uitbouw, de facto heeft gehandhaafd. Het dagelijks bestuur heeft met betrekking tot het standpunt dat de achtergevel in het bouwplan prominent aanwezig is in het gevelbeeld, in de nadere motivering van 2 november 2017 uiteengezet dat de vijfde bouwlaag met kap oorspronkelijk een stedenbouwkundig en architectonisch onderscheidend bouwdeel is. De vijfde bouwlaag/kap vormt in de bestaande situatie volgens het dagelijks bestuur een karakteristieke beëindiging van de hoofdmassa van het gebouw. De achtergevel ligt terug ten opzichte van de eerste vier bouwlagen en heeft een andere materialisering. De zichtbaarheid van de uitbouw is daarmee beperkt en de uitbouw vormt een ondergeschikt bouwdeel ten opzichte van de hoofdmassa van het gebouw. In het bouwplan komt die oorspronkelijke hiërarchie onder druk te staan door de nieuwe positie tot op de bestaande achtergevel van de vijfde bouwlaag en vanwege het verdwijnen van de kapvorm. In de bestaande situatie is de vijfde bouwlaag vrijwel niet zichtbaar vanuit de tuinen, terwijl de aangevraagde positie volgens het dagelijks bestuur te prominent aanwezig is in het gevelbeeld.

Het voorgaande in aanmerking genomen bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de rechtbank niet heeft onderkend dat niet is gebleken dat de achtergevel van de vijfde bouwlaag als gevolg van het bouwplan prominent aanwezig zou zijn in het gevelbeeld.

Gelet op de door het dagelijks bestuur gegeven motivering bestaat naar het oordeel van de Afdeling evenmin grond voor het oordeel dat niet duidelijk is waarom het dagelijks bestuur heeft geweigerd de omgevingsvergunning te verlenen. Hierbij betreft de Afdeling bovendien dat ter zitting van de zijde van het dagelijks bestuur is toegelicht dat de omstandigheid dat aan de woning van [appellante] de architectonische waardering "basisorde" is toegekend, niet inhoudt dat de woning geen stedenbouwkundige waarde heeft en dat geringe afwijkingen weliswaar mogelijk zijn, maar dat hetgeen op grond van het bouwplan zou worden gerealiseerd, geen geringe afwijking betreft.

Voorts kan [appellante] naar het oordeel van de Afdeling niet worden gevolgd in haar betoog dat het standpunt van het dagelijks bestuur dat de oorspronkelijke hiërarchie onder druk komt te staan niet kan worden gevolgd, omdat in de directe omgeving van haar woning meerdere panden zijn uitgebouwd tot op de achtergevel. De Afdeling betreft hierbij dat het dagelijks bestuur ter zitting heeft toegelicht dat in het huizenblok waarin de woning van [appellante] is gelegen dergelijke uitbreidingen nog nergens zijn gerealiseerd en dat indien het bouwplan zou worden gerealiseerd dat de eerste aantasting zou betreffen van de architectonische eenheid van het huizenblok.

Het betoog faalt.

4. [appellante] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte onvoldoende rekening heeft gehouden met het feit dat zij voor de aankoop van de woning en het indienen van het bouwplan heeft geïnformeerd bij de gemeente Amsterdam of de door haar gewenste uitbouw mogelijk zou zijn. Volgens [appellante] heeft het dagelijks bestuur zich ten onrechte

op het standpunt gesteld dat door de frontoffice zou zijn aangegeven dat een uitbreiding van de vijfde bouwlaag tot aan de achtergevel niet kansrijk was. De medewerker aan de balie heeft juist meegedeeld dat haar plannen geen probleem zouden vormen omdat deze vergelijkbaar waren met andere plannen waarvan men wist dat die al waren goedgekeurd door het stadsdeelbestuur, aldus [appellante].

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in bijvoorbeeld de uitspraak van 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2675, is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. Hoewel [appellante] terecht heeft voorgedragen dat de rechtbank niet is ingegaan op haar betoog dat zij er gelet op de door de medewerker van de frontoffice gedane mededeling op mocht vertrouwen dat uitbreiding van de woonruimte mogelijk was, kan dit niet leiden tot het ermee beoogde doel. De desbetreffende mededeling, wat hier verder van zij, houdt immers geen concrete en ondubbelzinnige aan het dagelijks bestuur toe te rekenen toezegging in dat het bouwplan van [appellante] zou kunnen worden gerealiseerd.

Hoewel terecht voorgedragen, faalt het betoog.

5. [appellante] betoogt voorts dat de rechtbank niet heeft onderkend dat sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel, nu in het onderhavige geval geen omgevingsvergunning is verleend en in vergelijkbare gevallen wel. [appellante] wijst op de adressen Postjeskade 129-III, 151, 173-III en 179-III, Nickeriestraat 20 en 22, Marco Polostraat 65 en Tweede Kostverlorenkade 133. Volgens [appellante] staan in de onderscheiden verleende omgevingsvergunningen de uitbouwen allemaal op een andere afstand van de dakrand. In sommige gevallen staat de uitbouw zelfs tot op de achtergevel. De afstandseis wordt volgens [appellante] derhalve niet consequent toegepast. Bovendien hebben meerdere reeds vergunde initiatieven een grotere impact op de bezonning van omliggende woningen, aangrenzende dakvlakken en achtertuinen dan haar bouwplan, omdat deze zich niet aan de noordzijde van een bouwblok bevinden, aldus [appellante].

5.1. Ten aanzien van de Postjeskade 129-III heeft het dagelijks bestuur zich op het standpunt gesteld dat bij de vergunningverlening sprake is geweest van een dwaling.

Met betrekking tot Postjeskade 151 heeft het dagelijks bestuur toegelicht dat door de Afdeling Vergunningen ten onrechte geen stedenbouwkundig advies is gevraagd.

Ten aanzien van Postjeskade 173-III en 179-III heeft het dagelijks bestuur opgemerkt dat de uitbouw van de vijfde bouwlaag tot op de dakrand voor de gehele architectonische eenheid complexmatig was uitgevoerd op grond van een vergunning uit 2006, hetgeen passend was in het destijds geldende bestemmingsplan "Stadsvernieuwingsplan Postjesbuurt".

Met betrekking tot de Nickeriestraat 20 en 22 heeft het dagelijks bestuur toegelicht dat het geen monumenten zijn en de panden een orde 3 status hebben. Verder bestaat de bouwmassa uit drie bouwlagen met een hoge kap waarbij de derde verdieping is uitgebouwd. Voor beide adressen is volgens het dagelijks bestuur een verkeerde procedure gevolgd en is ten onrechte het standpunt ingenomen dat gebruik had kunnen worden gemaakt van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid.

Met betrekking tot de Marco Polostraat 65 heeft het dagelijks bestuur zich op het standpunt gesteld dat de afdeling Vergunningen ten onrechte het standpunt heeft ingenomen dat gebruik had kunnen worden gemaakt van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Het

betreft bovendien een pand van vier bouwlagen met een kap.

Over de Tweede Kostverlorenkade 133 heeft het dagelijks bestuur opgemerkt dat het een pand van vijf bouwlagen zonder kap betreft. Het pand ligt bovendien in het bestemmingsplangebied "Oud-West" en het bouwplan was niet in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan.

De rechtbank heeft naar het oordeel van de Afdeling terecht van belang geacht dat het dagelijks bestuur heeft toegelicht dat in een aantal gevallen waarin een omgevingsvergunning is verleend, een verkeerde procedure is gevolgd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 13 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:985](#)) strekt een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet zo ver dat het desbetreffende bestuursorgaan een gemaakte fout moet herhalen. De rechtbank heeft voorts overwogen dat in de gevallen waarin het stadsdeel een vergunning heeft verleend om een eenheid te creëren, aan de naastgelegen woning al ten onrechte een uitbouw was vergund. In die gevallen heeft het stadsdeel gemotiveerd waarom het belang van eenheid met andere naastgelegen uitbouwen groter is dan andere belangen. De rechtbank heeft terecht overwogen dat die situatie zich bij [appellante] niet voordoet, omdat zij de eerste in het huizenblok zou zijn met een dergelijke uitbouw.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank gezien het voorgaande terecht geen grond gevonden voor de conclusie dat het beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt.

Het betoog faalt.

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak dient te worden bevestigd, voor zover aangevallen.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. L.M. Melenhorst, griffier.

w.g. Helder w.g. Melenhorst
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 februari 2019

490.