

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:1484
Datum uitspraak	8 mei 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 november 2016 heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor het plaatsen van een aanbouw en opbouw op de woning op het perceel [locatie] te Smilde (hierna: het perceel).

Volledige tekst

201804827/1/A1.

Datum uitspraak: 8 mei 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B],
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B],
3. [appellant sub 3],

allen wonend te Smilde, gemeente Midden-Drenthe,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 30 april 2018 in zaken nrs. 17/2895, 17/2905 en 17/2934 in het geding tussen:

[appellanten sub 1],

[appellanten sub 2],

[appellant sub 3]

en

het college van burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe.

Procesverloop

Bij besluit van 9 november 2016 heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor het plaatsen van een aanbouw en opbouw op de woning op het perceel [locatie] te Smilde (hierna: het perceel).

Bij onderscheiden besluiten van 4 juli 2017 heeft het college de door [appellanten sub 1], [appellant sub 3] en [appellanten sub 2] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 30 april 2018 heeft de rechtbank de door [appellanten sub 1], [appellanten sub 2] en [appellant sub 3] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten sub 1], [appellanten sub 2] en [appellant sub 3] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellanten sub 1] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 februari 2019. Ter zitting zijn verschenen [appellante sub 1B], bijgestaan door mr. T. de Beet, rechtsbijstandverlener te Zaandam, [appellanten sub 2], bijgestaan door mr. E.F.J.A.M. de Wit, rechtsbijstandverlener te Leusden, [appellant sub 3] en het college, vertegenwoordigd door M. Blaauw en D. van der Laan.

Overwegingen

1. De straat Van Veen's Park is gelegen in een bosrijke omgeving. De meeste woningen aan Van Veen's Park, waaronder de woning op het perceel, zijn kubistische jaren '50-'60 bungalows, bestaande uit één bouwlaag met een plat dak, op een ruim perceel. Het college heeft aan Elsendoorn een omgevingsvergunning verleend voor het plaatsen van een aanbouw aan en een opbouw op de woning op het perceel. Volgens het college is het bouwplan weliswaar in strijd met het ter plaatste geldende bestemmingsplan "Smilde 2009" (hierna: het bestemmingsplan) omdat daarmee de maximale goothoogte wordt overschreden, maar kan het bouwplan worden beschouwd als een zogeheten kruimelgeval. Naar het oordeel van het college is het bouwplan niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening. Het college heeft daartoe verwezen naar de positieve beoordeling van het bouwplan in het advies van 12 oktober 2016 van de dorpsbouwmeester en in het advies van de welstandscommissie van 27 oktober 2016, uitgeschreven bij brief van 23 januari 2017 (hierna: het advies van de welstandscommissie). [appellanten sub 1], [appellanten sub 2] en [appellant sub 3] wonen allen aan Van Veen's Park en zijn het niet eens met de verleende omgevingsvergunning. In hoger beroep komen zij alleen nog op tegen de vergunde opbouw. Zij menen dat door de opbouw de uniforme laagbouwstijl van de woningen aan Van Veen's Park wordt aangetast. Zij vrezen dat andere woningen in de wijk dit voorbeeld zullen volgen en dat zij daarmee hun privacy en uitzicht verliezen en hun woningen minder waard zullen worden.

Toepassing kruimelgevallenregeling

2. [appellant sub 3], [appellanten sub 1] en [appellanten sub 2] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college in redelijkheid toepassing heeft kunnen geven aan artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, aanhef en onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), gelezen in samenhang met artikel 4, eerste lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor). Zij voeren hiertoe aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat deze zogenoemde kruimelgevallenregeling in het leven is geroepen om barrières voor de bouwsector weg te nemen in een periode dat die sector in zwaar weer verkeerde. Verder heeft de rechtbank, door te overwegen dat slechts voor een relatief bescheiden deel van de eerste bouwlaag een opbouw wordt gerealiseerd, volgens [appellant sub 3], [appellanten sub 1] en [appellanten sub 2] niet onderkend dat de kruimelgevallenregeling niet bedoeld is om het bestemmingsplan ter zijde te schuiven wat betreft het uitgangspunt dat woningen aan Van Veen's Park één bouwlaag en een plat dak

hebben en dat door de opbouw het geveloppervlak van de woning wordt vergroot. Er zijn volgens hen binnen het bestemmingsplan ook andere mogelijkheden om de woning te vergroten en te moderniseren. Zij wijzen er tot slot op dat de toepassing van de kruimelgevallenregeling in dit geval voor omwonenden onzekerheid met zich brengt, ook over de toelaatbaarheid van mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de straat.

2.1. Artikel 2.1 van de Wabo luidt:

"1. Het is 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 of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan [...]."

Artikel 2.10 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, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12; [...]."

Artikel 2.12 luidt:

"1. 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:

[...]

2° in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen,

[...]."

De onder 2° bedoelde algemene maatregel van bestuur is het Bor.

Artikel 4 van bijlage II van het Bor luidt:

"Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan [...]."

2.2. Noch uit de tekst van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, aanhef en onder 2°, van de Wabo of van artikel 4, aanhef en eerste lid, van bijlage II van het Bor, noch uit de geschiedenis van totstandkoming van deze bepalingen blijkt dat in zoverre met de kruimelgevallenregeling is beoogd om bij te dragen aan de bestrijding van de crisis in de

bouwsector of om de toepassing van deze regeling te beperken tot planologisch ondergeschikte gevallen. In artikel 4 van bijlage II van het Bor zijn de categorieën van gevallen aangewezen waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, aanhef en onder 2°, van de Wabo in afwijking van het bestemmingsplan omgevingsvergunning kan worden verleend, zonder nadere beperkingen te stellen aan de omstandigheden waarin deze regeling kan worden toegepast (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 26 oktober 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BU1640](#)).

2.3. Verder is niet meer in geschil dat de opbouw een bijbehorend bouwwerk is als bedoeld in artikel 4, aanhef en eerste lid, van bijlage II van het Bor en dat de opbouw voldoet aan de in die bepaling genoemde voorwaarden om voor verlening van een omgevingsvergunning in aanmerking te komen.

2.4. De rechtbank heeft overwogen dat het college in redelijkheid toepassing heeft kunnen geven aan artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, aanhef en onder 2°, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4, eerste lid, van bijlage II van het Bor. Zij heeft daartoe redengevend geacht dat volgens het college de opbouw op een relatief klein deel van de eerste bouwlaag wordt gerealiseerd en dat rekening is gehouden met de privacy van de burens door te voorzien in hoog gesitueerde ramen.

2.5. Er is geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte tot haar oordeel is gekomen. De kruimelgevallenregeling is juist bedoeld om in een geval als dit afwijking van het bestemmingsplan mogelijk te maken. Dat dat in dit geval met zich brengt dat de woning door de opbouw een groter geveloppervlak krijgt en meer zichtbaar wordt, maakt toepassing van de regeling niet alleen al daarom onredelijk. Dat er mogelijkheden zouden zijn om de woning te vergroten en te moderniseren die binnen het bestemmingsplan passen, wat daar ook van zij, maakt dat niet anders. Het college dient een aanvraag om een omgevingsvergunning te beoordelen zoals die is ingediend.

De onzekerheid voor omwonenden over welke activiteiten in de toekomst in hun omgeving met toepassing van de kruimelgevallenregeling zullen worden toegestaan, leidt ook niet tot een ander oordeel. Het college moet elk bouwplan op zijn eigen merites beoordelen. Dat geldt voor deze opbouw en ook voor eventuele nieuwe bouwplannen in de straat. Opgemerkt wordt dat het college ter zitting van de Afdeling heeft verklaard dat het wil meewerken aan verdere modernisering van de woningen in de straat en dat dit kan betekenen dat er meer opbouwen komen. Er is nog geen beleid voorhanden over wat wel en niet is toegestaan, maar dat maakt volgens het college niet dat alles mag. Evenals voor deze opbouw is gebeurd, zal bij de beoordeling van toekomstige vergunningaanvragen worden betrokken of de kubistische karakteristiek van de woningen behouden blijft en of de bebouwing - mede gelet op de locatie ervan - niet te opdringerig wordt. Ook mag de privacy van omwonenden niet worden verstoord.

2.6. Het betoog faalt.

3. Over het betoog van [appellanten sub 1] dat de rechtbank er ten onrechte aan voorbij gegaan is dat de provincie Drenthe zou hebben besloten een onderzoek in te stellen naar de cultuurhistorische waarde van Van Veen's Park, overweegt de Afdeling het volgende.

3.1. Artikel 3.1.6, vijfde lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) luidt:

"Voor zover bij de voorbereiding van het bestemmingsplan geen milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer wordt opgesteld, waarin de hierna volgende onderdelen zijn beschreven, worden in de toelichting ten minste neergelegd:

a. een beschrijving van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden; (...)."

3.2. Volgens de nota van toelichting bij het Besluit van 17 juni 2011 tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening, het Besluit omgevingsrecht en het Besluit archeologische monumentenzorg in verband met de modernisering van de monumentenzorg en enkele technische aanpassingen (Stb. 2011, 339, blz. 5) dienen door wijziging van artikel 3.1.6, tweede lid, onderdeel a, van het Bro (thans: artikel 3.1.6, vijfde lid, van het Bro) cultuurhistorische waarden uitdrukkelijk te worden meegewogen bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Dat betekent dat gemeenten een analyse moeten verrichten van de cultuurhistorische waarden in een bestemmingsplangebied en daar conclusies aan moeten verbinden die in een bestemmingsplan verankerd worden.

3.3. Uit het voorgaande volgt dat de bestemmingsplanwetgever cultuurhistorische waarden in het bestemmingsplan moet verankeren. Aldus biedt het bestemmingsplan helderheid vooraf wat betreft de cultuurhistorische belangen die bij de beoordeling van een bouwplan moeten worden meegewogen. Vervolgens moet een bouwplan aan het bestemmingsplan worden getoetst.

3.4. Volgens het bestemmingsplan heeft het perceel de bestemmingen "Wonen", met de aanduiding "(pd)" (plat dak), en "Tuin". Op dit moment zijn voor het perceel geen cultuurhistorische waarden verankerd in het bestemmingsplan waarmee het college bij de toetsing van het bouwplan rekening moet houden.

Daargelaten of het door [appellanten sub 1] genoemde onderzoek in opdracht van de provincie Drenthe naar de cultuurhistorische waarde van Van Veen's Park ertoe zal leiden dat het bestemmingsplan wordt gewijzigd, heeft dit geen invloed op het oordeel over de rechtmatigheid van het besluit tot vergunningverlening en de rechtbankuitspraak. Dat besluit en die uitspraak moeten worden beoordeeld aan de hand van de regelgeving zoals die gold op het tijdstip van het nemen van dat besluit en het doen van die uitspraak.

3.5. Het betoog faalt.

Welstand

4. [appellanten sub 1] en [appellanten sub 2] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college het advies van de welstandscommissie in redelijkheid aan het besluit tot vergunningverlening ten grondslag heeft kunnen leggen. Zij voeren hiertoe aan dat de rechtbank te gemakkelijk de second opinion van "Het Oversticht" van 12 oktober 2017 (hierna: de second opinion) ter zijde heeft geschoven. Zij wijzen erop dat niet de welstandscommissie, maar de dorpsbouwmeester op de second opinion heeft gereageerd en dat deze daarbij een geheel eigen interpretatie heeft gegeven van de ruimtelijke kwaliteit en het typische karakter van de bebouwing aan Van Veen's Park.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in bijvoorbeeld de uitspraak van 20 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3476](#), 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.

4.2. Het college heeft zich bij de verlening van de omgevingsvergunning gebaseerd op de positieve adviezen van de dorpsbouwmeester en de welstandscommissie. Het college heeft zich daarom op het standpunt gesteld dat de aanvraag voldoet aan redelijke eisen van welstand. Er is geen grond voor het oordeel dat de adviezen van de dorpsbouwmeester en de welstandscommissie zodanige gebreken vertonen dat het college deze niet aan zijn welstandsoordeel ten grondslag heeft mogen leggen. De rechtbank heeft in de door [appellanten sub 1] overgelegde second opinion geen aanleiding hoeven zien voor een ander oordeel. De rechtbank heeft bij haar oordeel kunnen betrekken dat de dorpsbouwmeester in zijn door het college in beroep overgelegde reactie op de second opinion van 27 oktober 2017 het standpunt in de welstandsadviezen heeft gehandhaafd dat het bouwplan voldoet aan de redelijke eisen van welstand en daarbij gemotiveerd is ingegaan op de argumenten in de second opinion.

4.3. Een welstandcommissie is niet wettelijk verplicht op een second opinion te reageren. Het college moet wel naar aanleiding van een second opinion nader bezien of het het advies van de welstandscommissie onverkort blijft volgen. In dat kader kan het college een reactie op de second opinion vragen van de welstandscommissie of, zoals in dit geval, van de dorpsbouwmeester. Daarnaast heeft het college bij zijn schriftelijke uiteenzetting in hoger beroep alsnog een reactie op de second opinion van de welstandscommissie overgelegd. Evenals de dorpsbouwmeester heeft de welstandcommissie in deze reactie van 20 augustus 2018 de argumenten in de second opinion waarom het bouwplan in strijd zou zijn met een goede ruimtelijke ordening gemotiveerd bestreden. [appellanten sub 1] en [appellanten sub 2] hebben niet aangevoerd waarom de reactie van de welstandscommissie niet deugt.

4.4. Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college het advies van de welstandscommissie in redelijkheid aan het besluit tot vergunningverlening ten grondslag heeft kunnen leggen.

4.5. Het betoog faalt.

5. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R. van Dijken, griffier.

w.g. Michiels w.g. Van Dijken
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 mei 2019

595.