

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:4396
Datum uitspraak	24 december 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 februari 2017 heeft het college aan [belanghebbende] een omgevingsvergunning verleend voor het wijzigen van een gemeentelijk monument op het perceel [locatie] te Leidschendam.

Volledige tekst

201809924/1/A1.

Datum uitspraak: 24 december 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 30 oktober 2018 in zaak nr. 17/5240 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te Leidschendam,

en

het college van burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg.

Procesverloop

Bij besluit van 23 februari 2017 heeft het college aan [belanghebbende] een omgevingsvergunning verleend voor het wijzigen van een gemeentelijk monument op het perceel [locatie] te Leidschendam.

Bij besluit van 19 juni 2017 heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 30 oktober 2018 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 19 juni 2017 vernietigd en het besluit van 23 februari 2017 herroepen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 september 2019, waar zijn verschenen:

- het college, vertegenwoordigd door C.N. Vermeulen, B. Mihailovic, G.J.M. van Rijt, W.L.P. van Nieuwland en M.R. Oosterhuis, bijgestaan door mr. A.P. van Delden, advocaat te Alphen aan den Rijn,

- [wederpartij], bijgestaan door mr. T. de Beet, rechtsbijstandverlener te Zaandam, en [gemachtigde], en

- [belanghebbende], vertegenwoordigd door [gemachtigden].

Overwegingen

Inleiding

1. De verleende omgevingsvergunning is een vergunning als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) en artikel 10 van de Erfgoedverordening gemeente Leidschendam-Voorburg (hierna: Erfgoedverordening). De vergunning ziet op het gedeeltelijk vervangen van dakpannen op het dak van de woning op de [locatie] te Leidschendam. De woning is een beschermd gemeentelijk monument. [wederpartij] kijkt vanaf zijn perceel uit op de achterzijde van de woning. De rechtbank is van oordeel dat de vergunning in het belang van de monumentenzorg, op grond van artikel 13 van de Erfgoedverordening, moet worden geweigerd.

Het hoger beroep

2. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het belang van de monumentenzorg zich niet verzet tegen het verlenen van de gevraagde omgevingsvergunning. Volgens het college is de vergunning niet in strijd met de Erfgoedverordening en de welstandsnota. Daarbij wijst het college erop dat aan de vergunning de voorwaarde is verbonden dat het voordakvlak wordt afgedekt met her te gebruiken, bestaande dakpannen.

2.1. [wederpartij] stelt daarentegen dat door het toepassen van nieuwe dakpannen op het achterdakvlak de monumentale waarde van het pand onaanvaardbaar wordt aangetast en de vergunning daarom moet worden geweigerd. Hij verwijst daarbij naar het advies "Second Opinion Welstand" van "Bastiaan architect & consult" van 9 augustus 2017. Daarin is onder meer gesteld dat volledig voorbij is gegaan aan de monumentale eigenschappen van het pand. De ontstane visuele schade aan het achterdakvlak is goed zichtbaar, de visuele verschijningsvorm is geheel ontkracht, aldus het advies.

2.2. Artikel 10 van de Erfgoedverordening luidt:

"a. Het is verboden het voortbestaan van een gemeentelijk monument, als bedoeld in artikel 1, in gevaar te brengen en zonder vergunning van het bevoegd gezag of in strijd met bij zodanige vergunning gestelde voorschriften:

1. een gemeentelijk monument te slopen of te verplaatsen;
2. een gemeentelijk monument te verstoren of te wijzigen;
3. een gemeentelijk monument te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze, dat het wordt ontsierd of in gevaar gebracht;

4. een beschermd gemeentelijk monument te beschadigen of te vernielen.

b. Het verbod, bedoeld onder a, geldt niet indien het college in de vergunning nadere voorschriften stelt met betrekking tot de wijze waarop werkzaamheden dienen te worden uitgevoerd."

Artikel 13 luidt:

"De vergunning kan slechts worden verleend indien het belang van de monumentenzorg zich daartegen niet verzet."

2.3. Het college heeft de verlening van de vergunning gebaseerd op adviezen van de welstands- en monumentencommissie

Leidschendam-Voorburg van 14 februari 2017 en van de provinciale monumentencommissie Zuid-Holland van 3 april 2017.

De welstands- en monumentencommissie is akkoord gegaan met het bouwplan onder voorbehoud van bemonstering van de oude en de nieuwe dakpannen, om te beoordelen of de nieuwe nauw aansluiten op de dakpannen van de naastgelegen woning. Bij deze bemonstering is gebleken dat de maat van de voorgestelde nieuwe dakpannen iets groter is dan de bestaande maat en dat de nieuwe dakpannen ook iets anders zijn geprofileerd. De dakpannen in het achterdakvlak kunnen worden vervangen met het nieuwe model, maar het voordakvlak aan de Prinses Beatrixlaan moet worden afgedekt met her te gebruiken, bestaande dakpannen, aldus het advies van de welstands- en monumentencommissie.

De provinciale monumentencommissie onderschrijft het advies van de welstands- en monumentencommissie. Zij overweegt in haar advies dat een geheel vernieuwd dakvlak (met de voorgestelde nieuwe dakpannen) de eenheid in het woonblok en het straatbeeld verstoort. Door het toepassen van bestaande, uitgeselecteerde dakpannen aan de voorzijde, blijft het voordakvlak van de woning in harmonie met de overige woningen. Aan de achterzijde doet zich in principe hetzelfde probleem voor, maar omdat dit dakvlak nauwelijks zichtbaar is vanuit de openbaar toegankelijke ruimte, is het legitiem dat dit bezwaar minder zwaar wordt meegewogen, aldus de provinciale monumentencommissie.

2.3.1. [wederpartij] stelt dat het advies van de provinciale monumentencommissie Zuid-Holland niet ten grondslag kan worden gelegd aan het besluit op bezwaar omdat het geen onafhankelijk advies is. Het is in feite opgesteld door de centrale erfgoedcommissie Dorp, Stad en Land, dat ressorteert onder dezelfde stichting (de stichting "Dorp, Stad en Land") als de welstands- en monumentencommissie Leidschendam-Voorburg. [wederpartij] wijst erop dat de provinciale monumentencommissie al lange tijd niet meer bestaat en dat oneigenlijk gebruik is gemaakt van die naam.

2.3.2. Het college heeft zich in eerste instantie gebaseerd op het advies van de welstands- en monumentencommissie Leidschendam-Voorburg van 14 februari 2017. Naar aanleiding van het bezwaar van [wederpartij] tegen het besluit van 23 februari 2017 heeft het college de welstands- en monumentencommissie verzocht om een nadere motivering of een aanvullend advies. De welstands- en monumentencommissie heeft dit verzoek vervolgens voorgelegd aan de centrale erfgoedcommissie van de stichting "Dorp, Stad en Land" (voorheen: de provinciale monumentencommissie Zuid-Holland). De centrale erfgoedcommissie heeft onder de naam "provinciale monumentencommissie Zuid-Holland" en op briefpapier met het logo van "Dorp, Stad en Land" het aanvullend advies uitgebracht. Dit heeft weliswaar voor enige verwarring gezorgd, maar niet kan worden geoordeeld dat het aanvullend advies

hierdoor onzorgvuldig tot stand is gekomen. Verder is er geen geschreven of ongeschreven rechtsregel die zich tegen de hier gevolgde handelwijze van het college verzet. Het college heeft dus terecht het aanvullend advies van de provinciale monumentencommissie bij zijn besluitvorming betrokken.

2.4. Het college heeft op basis van het advies van de welstands- en monumentencommissie Leidschendam-Voorburg het voorschrift aan de vergunning verbonden dat het voordakvlak van de woning dient te worden afgedekt met her te gebruiken, bestaande dakpannen. Het gaat dus nog om de vraag of het belang van de monumentenzorg zich verzet tegen het gebruik van de voorgestelde, nieuwe dakpannen op het achterdakvlak.

In de redengevende beschrijving van het gemeentelijk monument is in de waardestelling opgenomen dat de woning vanuit stedenbouwkundig, architectuurhistorisch en cultuurhistorisch oogpunt van lokaal belang is vanwege de beeldbepalende ligging aan de Koningin Wilhelminalaan, de Prinses Beatrixlaan en de Raadhuislaan, vanwege de grote stedenbouwkundige, stilistische en materiële samenhang tussen het raadhuis en de woningen en vanwege de ruimtelijke en architectonische relatie tussen de complexonderdelen onderling. Het college heeft op basis van de adviezen van de welstands- en monumentencommissie en de provinciale commissie

Zuid-Holland doorslaggevende betekenis toegekend aan de beeldbepalende ligging aan de Prinses Beatrixlaan in de redengevende omschrijving, door aan het achterdakvlak minder waarde toe te kennen dan aan het voordakvlak. Zoals het college terecht heeft betoogd, verzet de Erfgoedverordening zich niet tegen het maken van een onderscheid tussen het achter- en voordakvlak. Verder is het achterdakvlak nauwelijks zichtbaar vanuit de openbaar toegankelijke ruimte. Volgens het deskundigenbericht van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak van 19 december 2017, dat in de beroepsprocedure bij de rechtbank is uitgebracht, is de afwijking in het achterdakvlak alleen zichtbaar vanaf de openbare straat op één bepaald standpunt op de Koningin Julianaweg en vanaf de brandgang achter de woonblokken aan de Prinses Beatrixlaan. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college, gelet op het voorgaande, in redelijkheid minder waarde kunnen toekennen aan het achterdakvlak dan aan het voordakvlak.

Niet in geschil is dat de monumentale waarden van het pand worden aangetast door het toepassen van de voorgestelde, nieuwe dakpannen op het achterdakvlak. Ter zitting heeft het college toegelicht dat voor het achterdakvlak is geprobeerd een eindresultaat te bereiken dat vergelijkbaar is met de andere dakvlakken van het woonblok. Vaststaat dat de kleur en profilering van de dakpannen enigszins afwijken van de dakpannen op de naastgelegen dakvlakken, waardoor een visuele horizontale verspringing ontstaat. Het college heeft echter, gelet op de situering van het dakvlak en op basis van de adviezen van de welstands- en monumentencommissie en de provinciale commissie Zuid-Holland, in redelijkheid kunnen oordelen dat de aantasting van de monumentale waarden niet zodanig is, dat de vergunning om die reden had moeten worden geweigerd.

Het betoog slaagt.

3. De conclusie is dat het hoger beroep gegrond is. Dat betekent dat de uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd (behoudens de beslissingen over de proceskosten en het griffierecht; zie onder 6). De Afdeling zal de door de rechtbank onbesproken beroepsgronden van [wederpartij], voor zover deze niet hierboven aan de orde zijn gekomen, alsnog bespreken.

Het beroep van [wederpartij] tegen het besluit van 19 juni 2017

4. [wederpartij] betoogt dat het college ten onrechte heeft geoordeeld dat voor de activiteit bouwen geen omgevingsvergunning is vereist. Het vervangen van de dakpannen is geen gewoon onderhoud van een bouwwerk, zodat de uitzondering van artikel 2, aanhef en onder 1, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) niet van toepassing is, aldus [wederpartij].

4.1. Vergunning is gevraagd voor de activiteiten bouwen van een bouwwerk en het wijzigen van een beschermd monument, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en f, van de Wabo. Het college heeft geoordeeld dat sprake is van regulier of gewoon onderhoud en om die reden geen vergunningplicht voor bouwen geldt. Het college heeft vervolgens alleen vergunning verleend voor het wijzigen van een beschermd monument.

4.2. Artikel 2, aanhef en onder I, van bijlage II van het Bor luidt:

"Een omgevingsvergunning voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of c, van de wet is niet vereist, indien deze activiteiten betrekking hebben op:

gewoon onderhoud van een bouwwerk, voor zover detaillering, profilering en vormgeving van dat bouwwerk niet wijzigen;"

4.3. Vaststaat dat de nieuwe dakpannen iets groter zijn dan de bestaande en ook iets anders zijn geprofileerd. Anders dan het college stelt is de uitzondering van artikel 2, aanhef en onder I van bijlage II van het Bor dus niet van toepassing. Dit betekent dat een omgevingsvergunningsvergunning voor de activiteit bouwen is vereist.

Het betoog slaagt.

5. [wederpartij] heeft een aantal gronden aangevoerd dat betrekking heeft op de beoordeling van de welstand, zoals toetsing aan de welstandsnota en het ontbreken in de welstandsnota van criteria voor achterdakvlakken, hetgeen volgens hem in strijd is met artikel 12a van de Woningwet.

5.1. Vergunning is verleend voor het wijzigen van een monument, als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Toetsing aan welstandscriteria vindt plaats bij de beoordeling van een aanvraag om een vergunning voor het bouwen van een bouwwerk. De welstandsaspecten zijn in deze procedure niet aan de orde; de gronden daarover moeten buiten beschouwing blijven. Bij de beoordeling of vergunning kan worden verleend voor de activiteit bouwen, komen deze aspecten aan de orde.

6. De conclusie is dat het beroep gegrond is en het besluit van 19 juni 2017, voor zover daarbij de vergunningaanvraag voor de activiteit bouwen buiten behandeling is gelaten, moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo.

De rechtbank heeft terecht het college veroordeeld in de proceskosten en hem opgedragen het griffierecht te vergoeden.

Conclusie

7. Het hoger beroep van het college is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, behoudens de daarin gegeven beslissingen over de proceskosten en het griffierecht. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [wederpartij] tegen het besluit van 19 juni 2017 gegrond verklaren en dat besluit, voor zover daarbij de vergunningaanvraag voor de activiteit bouwen buiten behandeling is gelaten,

vernietigen. Het college dient een nieuw besluit op bezwaar te nemen, waarbij wordt beslist op de aanvraag voor een vergunning voor de activiteit 'bouwen'. Voor zover het college in dit verband heeft gesteld dat de adviezen van de welstands- en monumentencommissie Leidschendam-Voorburg en de provinciale monumentencommissie Zuid-Holland ook betrekking hebben op welstandsaspecten, laat dat onverlet dat het college in zoverre een nieuw besluit moet nemen.

8. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

9. Voor een proceskostenveroordeling in hoger beroep bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de aangevallen uitspraak behoudens de beslissingen over het griffierecht en de proceskosten;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg van 19 juni 2017, kenmerk 1827561/1893145, voor zover daarbij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' buiten behandeling is gelaten;

V. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. F.B. van der Maesen de Sombreff, griffier.

w.g. Borman w.g. Van der Maesen de Sombreff
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 december 2019

190-866.