

ECLI

ECLI:NL:RVS:2021:1527

Datum uitspraak

14 juli 2021

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 29 april 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Groningen een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van vier oefenruimtes aan de Bloemsingel te Groningen. In 2017 heeft de gemeente Groningen een prijsvraag uitgeschreven om het beste ontwerp te vinden voor de permanente huisvesting van vijf podiuminstellingen in het Ebbingekwartier. De jury heeft het ontwerp "Dialoog tussen ruimte en verbeelding" van Ard de Vries en Donna van Milligen Bielke uit Amsterdam aangewezen als winnaar van de prijsvraag. Ter uitvoering hiervan heeft Ard de Vries architecten namens de gemeente Groningen op 17 december 2018 een omgevingsvergunning aangevraagd met als projectomschrijving "huisvesting voor 4 oefenruimtes voor theatergezelschappen te Groningen". Het college heeft bij besluit van 29 april 2019 een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van vier oefenruimtes voor theatergezelschappen te Groningen.

Volledige tekst

202000911/1/R3 en 202002343/1.

Datum uitspraak: 14 juli 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Groningen,

appellant,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland (hierna: de rechtbank) van 31 januari 2020 in zaken nrs. 19/4476 en 19/4477 in het geding tussen:

Erfgoedvereniging Bond Heemschut, gevestigd te Amsterdam

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 29 april 2019 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van vier oefenruimtes aan de Bloemsingel te Groningen.

Bij besluit van 11 november 2019 heeft het college het door Erfgoedvereniging Bond Heemschut daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 31 januari 2020 heeft de rechtbank met toepassing van artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) het door Erfgoedvereniging Bond Heemschut daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 11 november 2019 vernietigd en het besluit van 29 april 2019 herroepen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 21 februari 2020 heeft het college opnieuw een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van vier oefenruimtes aan de Bloemsingel te Groningen. Tegen dit besluit heeft Erfgoedvereniging Bond Heemschut gronden ingediend.

De Afdeling heeft de zaken op zitting behandeld op 22 april 2021, waar het college, vertegenwoordigd door H.K. de Jonge, bijgestaan door mr. R. Snel, advocaat te Groningen, en Erfgoedvereniging Bond Heemschut, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door [gemachtigde B], zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. In 2017 heeft de gemeente Groningen een prijsvraag uitgeschreven om het beste ontwerp te vinden voor de permanente huisvesting van vijf podiuminstellingen in het Ebbingekwartier. De jury heeft het ontwerp "Dialoog tussen ruimte en verbeelding" van Ard de Vries en Donna van Milligen Bielke uit Amsterdam aangewezen als winnaar van de prijsvraag. Ter uitvoering hiervan heeft Ard de Vries architecten namens de gemeente Groningen op 17 december 2018 een omgevingsvergunning aangevraagd met als projectomschrijving "huisvesting voor 4 oefenruimtes voor theatergezelschappen te Groningen".

2. Het college heeft bij besluit van 29 april 2019 een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van vier oefenruimtes voor theatergezelschappen te Groningen. De omgevingsvergunning is verleend voor de activiteiten bouwen van een bouwwerk en het wijzigen van een gemeentelijk monument. Verder heeft het college vastgesteld dat de aanvraag in strijd is met de voor het perceel geldende bestemmingsplannen "Ebbingekwartier" en "Ciga". Het college heeft daarom de omgevingsvergunning ook verleend voor de activiteit gebruiken van gronden in strijd met een bestemmingsplan.

3. De rechtbank heeft met toepassing van artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) het beroep gegrond verklaard, het besluit van 11 november 2019 vernietigd en het besluit van 29 april 2019 herroepen. Het college kan zich niet verenigen met deze uitspraak en heeft hiertegen hoger beroep ingesteld.

4. Verder heeft het college bij besluit van 21 februari 2020 opnieuw een

omgevingsvergunning voor het realiseren van vier oefenruimtes verleend. Tegen dit besluit heeft Erfgoedvereniging Bond Heemschut gronden naar voren gebracht.

Het hoger beroep

Toepassing buitenplanse afwijkingsbevoegdheid

5. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat toepassing van artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) niet aan de orde was, omdat op het perceel geen hoofdgebouw aanwezig zou zijn als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van bijlage II van het Bor. De rechtbank heeft dit oordeel voornamelijk gebaseerd op wat is besproken op de zitting, maar kennelijk zijn daar misverstanden ontstaan. Ondanks dat de vertegenwoordiger van het college op de zitting bij de rechtbank niet de gewenste duidelijkheid heeft kunnen geven, betekent dit volgens het college niet dat de rechtbank niet zelfstandig had moeten beoordelen wat de status is van de gebouwen waarvoor de omgevingsvergunning is verleend. De rechtbank had uit de aanvraag op kunnen maken dat de te realiseren gebouwen bedoeld zijn voor de huisvesting van vier afzonderlijke theatergezelschappen en dat het gaat om vier zelfstandige en afzonderlijke gebruikseenheden, met elk een eigen adres en voordeur. De rechtbank had aan de hand hiervan zelf moeten vaststellen dat het gaat om een viertal hoofdgebouwen, die elk op een eigen perceel worden gerealiseerd, zodat toepassing van artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor in elk geval niet op voorhand onmogelijk was wegens het ontbreken van een hoofdgebouw.

5.1. De rechtbank heeft overwogen dat uit de omgevingsvergunning blijkt dat de vier oefenruimtes bijbehorende bouwwerken zijn. Gelet op wat de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 21 maart 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:963](#), moet een bijbehorend bouwwerk altijd worden gebouwd bij een zich op het perceel bevindend hoofdgebouw. Het college kan volgens de rechtbank daarom niet worden gevolgd in zijn standpunt dat het niet noodzakelijk is dat op het perceel ook een hoofdgebouw gerealiseerd is, dan wel gerealiseerd zal worden. Voor zover het college op de zitting heeft toegelicht dat Villa B als hoofdgebouw zou kunnen worden aangemerkt, heeft de rechtbank opgemerkt dat op de zitting onduidelijk is gebleven wat de exacte invulling van het gebruik van dit gebouw zal zijn en op welke termijn dit zal worden gerealiseerd. Daardoor staat niet vast dat sprake zal zijn van functionele verbondenheid tussen Villa B en de oefenruimtes. De rechtbank heeft overwogen dat bij gebreke van een hoofdgebouw als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van bijlage II van het Bor op het perceel, toepassing van artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor niet aan de orde is.

5.2. Artikel 1, eerste lid, van bijlage II van het Bor luidt:

(...) "bijbehorend bouwwerk: uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak;

(...)

hoofdgebouw: gebouw, of gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming van een perceel en, indien meer gebouwen op het perceel aanwezig zijn, gelet op die bestemming het belangrijkste is;"

Artikel 4, aanhef en onderdeel 1, 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, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,

b. de oppervlakte niet meer dan 150 m²;"

5.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4687), is toepassing van artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor, anders dan waar de rechtbank van uit lijkt te zijn gegaan, niet beperkt tot de uitbreiding van een reeds bestaand gebouw. Aan de toepassing van artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor staat niet in de weg dat een nieuw hoofdgebouw wordt opgericht, mits aan het vereiste dat sprake is van een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 1 van bijlage II van het Bor, wordt voldaan. Dat is het geval, als het gaat om een uitbreiding van een hoofdgebouw en het hoofdgebouw als zodanig op grond van het bestemmingsplan is toegestaan.

In dit geval gaat het om vier los van elkaar staande gebouwen. De gebouwen liggen grotendeels in het plangebied van het bestemmingsplan "Ebbingekwartier" en voor een klein gedeelte in het plangebied van het bestemmingsplan "Ciga". De Afdeling stelt vast dat het college de omgevingsvergunning op grond van artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor heeft vergund voor het gedeelte van het bouwplan dat wegens overschrijding van het bouwvlak, overschrijding van de bouwhoogte en het niet aanhouden van de korrelgrootte in strijd is met het bestemmingsplan "Ebbingekwartier". Op grond van het bestemmingsplan "Ebbingekwartier" rust op het perceel de bestemming "Centrum". Op grond van artikel 4.1, onder g, van de planregels, zijn de voor "Centrum" aangewezen gronden onder meer bestemd voor maatschappelijke dienstverlening, zowel in de eerste bouwlaag (op de begane grond) als in een hogere dan de eerste bouwlaag, mits het dezelfde functie betreft als op de begane grond. De gebouwen die zijn gelegen in het bestemmingsplan "Ebbingekwartier" zijn in overeenstemming met de bestemming en kunnen worden aangemerkt als hoofdgebouw. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank dan ook ten onrechte overwogen dat het college niet bevoegd was om de omgevingsvergunning op grond van artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor te vergunnen.

Het betoog slaagt.

Ruimtelijk inpasbaar?

6. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte aan de hand van de door Erfgoedvereniging Bond Heemschut via een telefoon op de zitting getoonde afbeeldingen heeft overwogen dat het bouwplan afwijkt van het oorspronkelijke ontwerp. De rechtbank heeft daaraan ten onrechte het gevolg verbonden dat het college onvoldoende heeft onderbouwd dat het bouwplan ruimtelijk inpasbaar is. De foto's die Erfgoedvereniging Bond Heemschut heeft laten zien, waren ingediend ten behoeve van een prijsvraag en niet bij de aanvraag van de omgevingsvergunning. In deze foto's was de omliggende bebouwing niet op de juiste schaal weergegeven. Het ontwerp van de prijsvraag is vervolgens uitgewerkt tot een echte bouwaanvraag, waarbij het ontwerp is uitgewerkt op schaal en in de juiste verhouding tot de omgeving is geplaatst.

6.1. De rechtbank heeft aan de hand van door Erfgoedvereniging Bond Heemschut getoond fotomateriaal vastgesteld dat het bouwplan in ieder geval aan de Bloemsingelzijde in belangrijke mate afwijkt van het oorspronkelijke ontwerp. De bouwhoogte van het oorspronkelijke ontwerp is ruim twee meter lager dan in het vergunde ontwerp, wat volgens de rechtbank zeker invloed heeft op de directe omgeving en de daarin aanwezige panden. Het college heeft desgevraagd niet kunnen toelichten hoe deze wijzingen tot stand zijn gekomen. Ook is onduidelijk gebleven of de door het college genoemde positieve adviezen van de welstandscommissie en de monumentencommissie zien op het oorspronkelijke ontwerp of op het vergunde ontwerp. Daarmee heeft het college naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende onderbouwd dat het bouwplan ruimtelijk inpasbaar is.

6.2. De Afdeling merkt eerst op dat het college dient te beslissen op de aanvraag zoals die is ingediend. Dit betekent dat eventuele verschillen tussen een allereerste ontwerp van een bouwplan en het aangevraagde bouwplan niet van belang zijn. Dit laat echter onverlet dat het college dient te motiveren dat het bouwplan zoals dit is aangevraagd, ruimtelijk inpasbaar is. In dat kader stelt de Afdeling vast dat het college zich ten aanzien van de ruimtelijke inpasbaarheid in het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning op het standpunt stelt dat het bouwplan passend is op deze plek, een meerwaarde meebrengt voor deze locatie en een versterking van de stedenbouwkundige kwaliteit oplevert. De Afdeling merkt op dat het college hiermee niet heeft onderbouwd waarom gebouwen van deze omvang en hoogte toelaatbaar zijn. De enkele, niet nader onderbouwde afweging dat dit geen onevenredige belemmeringen oplevert voor de bestaande panden in dit gebied, acht de Afdeling daarvoor onvoldoende. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank dan ook terecht geoordeeld dat het college onvoldoende heeft onderbouwd dat het bouwplan ruimtelijk inpasbaar is.

Het betoog slaagt niet.

Kortsluiten

7. Het college betoogt dat de voorzieningenrechter van de rechtbank er ten onrechte voor heeft gekozen de zaak kort te sluiten. Erfgoedvereniging Bond Heemschut heeft voor het eerst tijdens de procedure bij de rechtbank betoogd dat het college de vergunning niet had mogen verlenen op grond van het Bor en dat het oorspronkelijke ontwerp sterk afwijkt van het vergunde bouwplan. Er had nog geen enkel partijdebat plaatsgevonden over de feiten die relevant zijn voor de te beoordelen punten. Ook was er geen verweerschrift in de bodemprocedure. Het college acht het daarom onbegrijpelijk dat de voorzieningenrechter van oordeel was dat een nadere beoordeling van de relevante feiten niet meer kon bijdragen aan de uitkomst.

7.1. Met toepassing van artikel 8:86 van de Awb kan onmiddellijk uitspraak worden gedaan in de hoofdzaak indien de voorzieningenrechter van oordeel is dat na de zitting, bedoeld in artikel 8:83, eerste lid, van de Awb, nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. De bevoegdheid van de rechtbank om onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak is niet beperkt tot de gevallen van kennelijke niet-ontvankelijkheid, kennelijke ongegrondheid of kennelijke gegrondheid. Aan de voorzieningenrechter komt bij de toepassing van de bevoegdheid om onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak aanzienlijke vrijheid toe.

Het gaat erom of de informatie die schriftelijk en ter zitting is verkregen van dien aard is dat mag worden aangenomen dat het verrichten van nader onderzoek geen relevante nieuwe gegevens zou opleveren. Daarbij mag van partijen, die in de uitnodiging voor de zitting

uitdrukkelijk op deze bevoegdheid zijn gewezen, worden verwacht dat zij zich hebben voorbereid op eventuele afdoening van de hoofdzaak. De Afdeling ziet in wat het college heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de rechtbank op basis van de haar ter beschikking staande gegevens en de uitkomsten van het ter zitting gehouden onderzoek niet onmiddellijk uitspraak heeft kunnen doen in de hoofdzaak. De Afdeling weegt in dit geval mee dat het college de rechtbank zelf heeft verzocht om artikel 8:86 van de Awb toe te passen. Voor zover het college stelt dat hij werd overvallen door het betoog van Erfgoedvereniging Bond Heemschut dat het college niet bevoegd zou zijn om op grond van artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor de omgevingsvergunning te verlenen, merkt de Afdeling op dat Erfgoedvereniging Bond Heemschut reeds in de bezwaarprocedure heeft aangevoerd dat het college ten onrechte gebruik had gemaakt van zijn buitenplanse afwijkingsbevoegdheid.

Het betoog slaagt niet.

Zelf in de zaak voorzien

8. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte zelf in de zaak heeft voorzien door het besluit van 29 april 2019 te herroepen. Het punt over het van het ontwerp afwijkende bouwplan berust op een misverstand. Maar ook als de rechtbank hier terecht een gebrek in had gezien, gaat het ten hoogste om een motiveringsgebrek dat eenvoudig hersteld of gepasseerd had kunnen worden.

8.1. De rechtbank heeft overwogen dat het bestreden besluit twee gebreken bevat. Volgens de rechtbank heeft het college ten onrechte toepassing gegeven aan artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor en heeft het college de ruimtelijke inpasbaarheid van het bouwplan onvoldoende onderbouwd. Naar aanleiding hiervan heeft de rechtbank het beroep van Erfgoedvereniging Bond Heemschut gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en het primaire besluit herroepen.

8.2. Ingeval een besluit wordt vernietigd, dient de rechtbank de mogelijkheden van definitieve beslechting van het geschil te onderzoeken, waarbij onder meer aan de orde is of er aanleiding is om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb zelf in de zaak te voorzien. Bij het gebruik van deze bevoegdheid zal de rechter de overtuiging moeten hebben dat de uitkomst van het geschil, in het geval het bestuursorgaan opnieuw in de zaak zou voorzien, geen andere zou zijn en de toets aan het recht kan doorstaan. Bij die beoordeling worden de aard en de ernst van het gebrek betrokken. Niet is vereist dat nog slechts één beslissing mogelijk is.

8.3. De Afdeling gaat er van uit dat de rechtbank het besluit van 29 april 2019 heeft herroepen, opdat alsnog de uitgebreide voorbereidingsprocedure zou worden gevolgd. Immers, in het geval geen toepassing kon worden gegeven aan artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor, was het college niet bevoegd om de omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), te verlenen en kon ook geen toepassing worden gegeven aan de daarbij behorende reguliere procedure als bedoeld in artikel 3.9 van de Wabo.

Zoals de Afdeling hiervoor onder 5.3. heeft overwogen, heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat het college niet bevoegd was om de omgevingsvergunning op grond van artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor te vergunnen. Dat betekent dat de rechtbank ten onrechte zelf in de zaak heeft voorzien door het besluit van 29 april 2019 te herroepen. Zoals het college terecht heeft aangevoerd, kan een motiveringsgebrek in een

nieuw besluit op bezwaar worden hersteld.
Het betoog slaagt.

Conclusie hoger beroep

9. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd voor zover de rechtbank het besluit van 29 april 2019 heeft herroepen. Hoewel gelet op wat is overwogen in 5.3 het betoog over de onjuiste toepassing van artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor terecht is voorgedragen, leidt dit voor het overige niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank. Gelet op wat hiervoor onder 6.2 is overwogen heeft de rechtbank het besluit van 11 november 2019 terecht vernietigd en gelet op wat hiervoor in 7.1 is overwogen heeft de rechtbank kunnen kortsluiten. Voor het overige kan de uitspraak van de rechtbank daarom worden bevestigd, met verbetering van de gronden waarop die rust.

Het besluit van 21 februari 2020

10. Bij besluit van 21 februari 2020 heeft het college de omgevingsvergunning opnieuw verleend. Erfgoedvereniging Bond Heemschut heeft hiertegen gronden naar voren gebracht. De Afdeling ziet zich eerst voor de vraag gesteld of het besluit van 21 februari 2020 onderdeel uitmaakt van deze procedure.

Het besluit van 21 februari 2020 is genomen met aanwending van dezelfde bevoegdheid en op dezelfde feitelijke grondslag als het door de rechtbank herroepen besluit van 29 april 2019. Het college heeft het besluit van 21 februari 2020 genomen ter vervanging van het herroepen besluit. De Afdeling is echter onder 8 al tot het oordeel gekomen dat de rechtbank dit besluit ten onrechte heeft herroepen en dat de uitspraak van de rechtbank in zoverre moet worden vernietigd. Dit betekent dat het besluit van 29 april 2019 herleeft. Uit wat onder 6.2 is overwogen volgt dat de rechtbank terecht het besluit op bezwaar heeft vernietigd. In het geval de rechtbank het erbij had gehouden het besluit op bezwaar te vernietigen, was het college gehouden een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Het college heeft in de aan het besluit van 21 februari 2020 ten grondslag liggende beoordeling de bezwaren van Erfgoedvereniging Bond Heemschut betrokken. Gelet op al deze omstandigheden ziet de Afdeling aanleiding om in dit geval het besluit van 21 februari 2020 aan te merken als een besluit op bezwaar. Dit betekent dat het besluit van 21 februari 2020 onderdeel uitmaakt van de onderhavige procedure en dat voor Erfgoedvereniging Bond Heemschut van rechtswege een beroep tegen dit besluit is ontstaan. De Afdeling zal de gronden die Erfgoedvereniging Bond Heemschut tegen dit besluit naar voren heeft gebracht hieronder bespreken.

Artikel 6.2 van de Wabo

11. Erfgoedvereniging Bond Heemschut voert aan dat het college ten onrechte toepassing heeft gegeven aan artikel 6.2 van de Wabo en het besluit ten onrechte direct in werking heeft laten treden. Artikel 6.2 van de Wabo wordt zo gebruikt voor een doel waarvoor het artikel niet is bedoeld, namelijk om het effect van de uitspraak van de rechtbank ongedaan te maken.

11.1. In het besluit van 21 februari 2020 staat dat het college ervoor heeft gekozen om artikel 6.2 van de Wabo toe te passen, omdat het niet halen van de opleveringsdatum de zekerheid van onderdak voor de culturele instellingen onevenredig onder druk zou zetten. De vier culturele instellingen hadden namelijk elders in de stad hun vertrek al aangekondigd.

11.2. Artikel 6.2 van de Wabo luidt:

"In gevallen waarin het onverwijld in werking treden van een beschikking als bedoeld in artikel 6.1 naar het oordeel van het bevoegd gezag nodig is, kan het in afwijking van dat artikel bepalen dat zij terstond na haar bekendmaking in werking treedt."

11.3. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wabo, Kamerstukken II, 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 145-146, staat dat van de in artikel 6.2 van de Wabo geboden mogelijkheid zeer spaarzaam en prudent gebruik moet worden gemaakt.

De Afdeling is van oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat onverwijld inwerkingtreding van het besluit nodig was. De enkele aankondiging van de culturele instellingen van hun vertrek is daarvoor onvoldoende. Daaruit blijkt immers niet dat als de opleveringsdatum niet wordt gehaald, de culturele instellingen niet in hun huidige gebouwen kunnen blijven of tijdelijk in een andere gebouw onderdak kunnen krijgen.

Het betoog slaagt.

Strijd met de bestemmingsplannen

12. Erfgoedvereniging Bond Heemschut betoogt dat het college de omgevingsvergunning niet had mogen verlenen, omdat het bouwplan in strijd is met de geldende bestemmingsplannen. De bouwgrens wordt overschreden, de zogenoemde korrelgrootte van 6 m wordt niet gerespecteerd en de bouwhoogte wordt overschreden.

12.1. De enkele omstandigheid dat het bouwplan in strijd met de geldende bestemmingsplannen is, betekent niet dat het college de omgevingsvergunning niet had mogen verlenen. Het college heeft de genoemde strijdigheden onderkend en daarom gebruik gemaakt van de in artikel 2.12 van de Wabo gegeven bevoegdheid om omgevingsvergunning te verlenen voor onder meer de activiteit afwijken van het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt niet.

Bevoegdheid

13. Erfgoedvereniging Bond Heemschut betoogt dat het college de omgevingsvergunning niet heeft kunnen verlenen op grondslag van artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor. Doordat het college deze omgevingsvergunning heeft verleend voor de huisnummers 10, 10a-c en 10-1 is geen sprake van een bijbehorend bouwwerk. De nieuw te stichten gebouwen moeten worden aangemerkt als hoofdgebouw.

13.1. Zoals de Afdeling hiervoor onder 5.3 heeft overwogen, kan worden uitgegaan van een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 1 van bijlage II van het Bor, wanneer het gaat om een uitbreiding van een hoofdgebouw en het hoofdgebouw als zodanig op grond van het bestemmingsplan is toegestaan. Dat is hier het geval. Toekenning van afzonderlijke huisnummers maakt dat niet anders. Het college mocht in artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor dan ook een grondslag vinden om de overschrijding van de bouwgrens, bouwhoogte en korrelgrootte van als uitbreidingen aan te merken onderdelen van de hoofdgebouwen te vergunnen.

Het betoog slaagt niet.

14. Erfgoedvereniging Bond Heemschut heeft ter zitting nog naar voren gebracht dat het college ten onrechte artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, in samenhang met artikel 4 van bijlage II van het Bor heeft toegepast om de arcaden die deel uitmaken van

het bouwplan en het gebruik van hoger gelegen bouwlagen voor maatschappelijke voorzieningen, te vergunnen. Dit was volgens haar slechts mogelijk geweest met toepassing van 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo.

14.1. Een grond kan ook ter zitting nog naar voren worden gebracht, tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich daartegen verzet, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer.

De Afdeling is niet gebleken van feiten en omstandigheden op grond waarvan moet worden geoordeeld dat het Erfgoedvereniging Bond Heemschut redelijkerwijs niet mogelijk was de pas ter zitting aangevoerde grond eerder naar voren te brengen, zodat het college daarop naar behoren had kunnen reageren. Deze grond dient daarom wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te worden gelaten.

Het betoog slaagt niet.

Ruimtelijke ordening

Ruimtelijke afweging

15. Erfgoedvereniging Bond Heemschut betoogt dat het college het besluit van 21 februari 2020 in strijd met een goede ruimtelijke ordening heeft genomen. Er wordt een detonerend bouwwerk geplaatst voor een beeldbepalend pand, namelijk Villa B, en tussen twee gemeentelijke monumenten. De twee gemeentelijke monumenten en Villa B vormen het laatste aaneengesloten restant waar de gasfabriek nog enigszins beleefd kan worden. In het rapport "Gasproductie en gasdistributie" van Stichting Projectbureau Industrieel Erfgoed uit 1996 wordt gesteld dat de aanblik van de restanten van de gasfabriek vanaf de Bloemsingel nog een goed aanzicht geven. Erfgoedvereniging Bond Heemschut vindt het daarom onbegrijpelijk dat het college toestemming heeft gegeven hier een gebouw tussen te zetten. Erfgoedvereniging Bond Heemschut voegt hieraan toe dat het monumentenadvies dat het college aan het besluit ten grondslag heeft gelegd, tekortschiet. Dit advies stelt ten onrechte dat de voorkant van Villa B zich aan de achterzijde bevindt, gezien vanuit de Bloemsingel. "Beeldbepalend" betekent dat het beeld gezien vanuit de straatzijde wordt bepaald, waar de voorkant van Villa B zich bevindt is daarvoor niet van belang. Verder stelt het advies ten onrechte dat de woonsituatie wordt verbeterd. Het bouwplan ontnemt juist zonlicht aan het pand direct naast het bouwdeel BC04. Daarbij neemt het advies grotendeels de argumentatie uit de toelichting van de architect over, terwijl daarin wordt geredeneerd vanuit het complex zelf en niet vanuit de omgeving van de Bloemsingel. Tot slot wordt niet duidelijk gemaakt waarom, ondanks dat wordt afgeweken van de korrelgrootte en de bouwhoogte, in het advies toch tot de conclusie wordt gekomen dat geen sprake is van een aantasting van het straat- en bebouwingsbeeld.

15.1. Het college stelt voorop dat Villa B geen status heeft op grond van de Erfgoedwet of de Erfgoedverordening. Het is geen rijksmonument, geen gemeentelijk monument en het maakt geen onderdeel uit van een beschermd stads- of dorpsgezicht. Evenmin is Villa B een beeldbepalend pand. Wel is Villa B opgenomen in een voorontwerpbestemmingsplan "Gebouwd erfgoed Groningen", op grond waarvan een omgevingsvergunning nodig zal zijn voor de sloop van Villa B. Van sloop van Villa B is echter geen sprake. Verder blijft Villa B zichtbaar vanaf de Bloemsingel. Ook als Villa B wel een monument zou zijn geweest, dan zou het gegeven dat het zicht daarop deels wordt onttrokken door het onderhavige gebouw, niet

als een verstoring van dat monument zijn aan te merken. Het college wijst daarbij op de uitspraak van de Afdeling van 13 november 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3827](#). Verder geldt dat aan het zicht op Villa B geen enkele beschermenswaardige waarde toekomt. Villa B is geen onderdeel van het historische straatbeeld van de Bloemsingel. Het bestaande zicht op de achterkant van Villa B is niet anders en meer dan het toevallige en tijdelijke gevolg van een aantal recente ingrepen die niets met de historische waarden van het gebouw, het gebied of het zicht daarop vanaf de Bloemsingel te maken hebben.

Het college begrijpt het betoog van Erfgoedvereniging Bond Heemschut zo dat door de realisatie van de gebouwen, die zij kennelijk niet mooi vindt, het recentelijk ontstane zicht vanaf de Bloemsingel op Villa B, dat zij wel mooi vindt, weer deels wordt weggenomen. Erfgoedvereniging Bond Heemschut miskent hierbij dat als gevolg van de realisatie van de onderhavige bouwplannen, de positionering, toegankelijkheid en zichtbaarheid van Villa B voor het publiek sterk wordt verbeterd. Het pand wordt in een setting geplaatst waar het beter dan ooit tot zijn recht komt.

Verder wordt de woonsituatie volgens het college wel degelijk verbeterd, doordat de woningen worden losgesneden van de bebouwing in de directe omgeving, waardoor ruimte en licht toenemen. Bouwdeel BC04 is lager en op grotere afstand gerealiseerd dan wat bij recht kon worden gerealiseerd, zodat ook in zoverre sprake is van een verbetering. Tot slot voert het college aan dat in het advies niet de argumentatie van de architect wordt overgenomen.

15.2. Het college heeft de adviezen van de vakgroep Erfgoed van 11 februari 2020 en de monumentencommissie van 21 februari 2020 aan het besluit ten grondslag gelegd. Het heeft zo de gevolgen van het project voor de monumentwaarden van onder meer de beide gemeentelijke monumenten en de cultuurhistorische waarden van het terrein waarop ook Villa B aanwezig is, en de gevolgen van het project voor het zicht op Villa B, in zijn afweging betrokken. De Afdeling is niet gebleken dat het college wat betreft het beschermingsregime dat van toepassing is op Villa B is uitgegaan van onjuiste gegevens. Het door Erfgoedvereniging Bond Heemschut genoemde rapport van Stichting Projectbureau Industrieel Erfgoed, waarin staat dat vanaf de Bloemsingel een goed zicht op twee grote gebouwen van de voormalige gasfabriek bestaat, maakt dat niet anders.

Het college heeft voldoende gemotiveerd waarom het de gevolgen van het project voor de bedoelde waarden aanvaardbaar acht. Dat Erfgoedvereniging Bond Heemschut een andere waardering van de gevolgen van het zicht op Villa B en het straat- en bebouwingsbeeld voorstaat, is onvoldoende voor het oordeel dat het college het project in redelijkheid niet aanvaardbaar heeft mogen achten.

15.3. De Afdeling ziet verder geen aanleiding voor het oordeel dat het college de gevolgen van het project voor het pand naast bouwdeel BC04 op onjuiste wijze heeft beoordeeld. Het college mocht de gevolgen van het project afzetten tegen de gevolgen van de bij recht al bestaande bouwmogelijkheden. Erfgoedvereniging Bond Heemschut heeft niet aannemelijk gemaakt dat het project, anders dan het college heeft aangenomen, nadelige gevolgen heeft voor de lichtinval in het pand naast bouwdeel BC04.

Het betoog slaagt niet.

Hoogte

16. Erfgoedvereniging Bond Heemschut voert aan dat het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning gebrekkig is gemotiveerd, omdat het college niet duidelijk heeft

gemaakt waarom de toegestane hoogte in het vergunde plan 8 m is, terwijl in de indicatieve ruimtestaat bij het programma van eisen van De Steeg staat dat een hoogte van 6 m gewenst is.

16.1. Zoals de Afdeling hiervoor onder 6.2 heeft overwogen, is het college gehouden om te beslissen op de aanvraag om omgevingsvergunning zoals die is ingediend. Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het niet aan hem is om, bij de beslissing op die aanvraag, een toelichting te geven op hetgeen is aangevraagd. Het college beoordeelt slechts of dat wat aangevraagd is, ruimtelijk aanvaardbaar is.

Het college heeft vastgesteld dat het bouwplan op onderdelen hoger is dan het bestemmingsplan "Ebbingekwartier" toelaat en heeft deze overschrijding betrokken bij zijn beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid. Daarbij was het college niet gehouden om de door Erfgoedvereniging Bond Heemschut bedoelde indicatieve ruimtestaat te volgen. Daargelaten dat hierin slechts een indicatie van de hoogte van de zaalruimte van 6 m is opgenomen, en niet een indicatie van de hoogte van het gebouw als geheel, is dit geen document waarin beleidsuitgangspunten zijn opgenomen die het college bij zijn besluit had moeten betrekken.

Het betoog slaagt niet.

Welstandsadvies

17. Erfgoedvereniging Bond Heemschut voert aan dat het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning gebrekkig is gemotiveerd, aangezien het een en ander schort aan het welstandsadvies. Het advies is niet onafhankelijk tot stand gekomen. Het is namelijk opgesteld in overleg met de stadsbouwmeester, die ook vicevoorzitter was van de vakjury. Na het positieve juryrapport kan de stadsbouwmeester niet later een visie uitdragen die het plan op essentiële punten bekritiseert. Bovendien voldoet het bouwplan niet aan het eerste criterium uit de welstandsnota. Het advies maakt niet duidelijk dat het bouwdeel BC04 in de historische gevelwand past. Ook is het gebouw in hoge mate contrasterend met en ontkent het de historische omgeving volledig. Dit wordt veroorzaakt door het grote volume en het gesloten karakter van de wand aan de zijde van de Bloemsingel. Het staat met de rug naar de openbare ruimte.

17.1. Het college stelt zich op het standpunt dat er geen aanleiding is om te twifelen aan de juistheid van het oordeel van de welstandcommissie. Het college deelt de opvatting van Erfgoedvereniging Bond Heemschut dat het welstandsadvies niet onafhankelijk tot stand zou zijn gekomen, niet. Het gegeven dat de stadsbouwmeester vicevoorzitter was van de vakjury die het ontwerp aanvankelijk heeft beoordeeld en dat met hem is overlegd, maakt niet dat de welstandscommissie niet in onafhankelijkheid of anderszins niet zonder vooringenomenheid heeft kunnen adviseren.

17.2. Hoewel het college niet aan een welstandsadvies is gebonden en de verantwoordelijkheid voor de welstandstoetsing bij hem berust, mag het op dat advies afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten.

Het overnemen van een welstandsadvies behoeft in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders indien de aanvrager of een

derde-belanghebbende een advies van een andere deskundig te achten persoon of instantie heeft overgelegd, dan wel concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde

redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht.

17.3. De enkele omstandigheid dat de aanvraag door de welstandscommissie is behandeld in een overleg met de stadsbouwmeester, die ook deel uitmaakte van de vakjury die positief was over het aanvankelijke ontwerp, betekent niet dat het welstandsadvies niet onafhankelijk of met vooringenomenheid tot stand is gekomen. Er is geen aanleiding voor het oordeel dat de welstandscommissie geen eigen welstandsbeoordeling aan de hand van de toepasselijke criteria uit de welstandsnota heeft gemaakt.

17.4. De welstandscommissie heeft het bouwplan onder meer getoetst aan het criterium dat bouwwerken een overtuigend ontwerpidee hebben en een positieve bijdrage leveren aan de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving en de te verwachten ontwikkeling daarvan. De welstandscommissie acht het bouwplan hiermee in overeenstemming. In het welstandsadvies staat dat de uitwerking van het bouwplan heeft geresulteerd in een ontwerp dat is gebaseerd op duidelijke principes. Er wordt een heldere structuur voorgesteld die op verschillende manieren wordt ingevuld. Door het verbinden van de gebouwen met een doorlopende plint van open en gesloten portalen wordt eenheid bereikt in een mooie omsloten stedenbouwkundige ruimte. Daarbij versterkt het volume aan de Bloemsingel de definiëring van het binnengebied. De constructie is leidend voor de uit te werken architectuur en zal worden bepaald door heldere lijnen, aldus de welstandscommissie.

Erfgoedvereniging Bond Heemschut heeft hier haar eigen beoordeling tegenover geplaatst, zonder daarbij een tegenadvies te overleggen. Daar komt bij dat, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 23 september 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2967](#)), de welstandscommissie zich in haar advies in beginsel heeft te richten op de bouw mogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt, dan wel, indien het bouwplan daarvan afwijkt, die waaraan het college planologische medewerking wenst te verlenen. Daaronder valt ook het volume van de wand van bouwdeel BC04 aan de zijde van de Bloemsingel, waartegen Erfgoedvereniging Bond Heemschut zich keert. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het welstandsadvies in zoverre ondeugdelijk is en niet door het college had mogen worden overgenomen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie beroep

18. Gelet op wat hiervoor onder 11.3 is overwogen, is het beroep tegen het besluit van 21 februari 2020 gegrond voor zover daarbij is bepaald dat het besluit terstond na bekendmaking in werking treedt. De Afdeling zal het besluit in zoverre vernietigen. Het beroep tegen het besluit van 21 februari 2020 is voor het overige ongegrond.

Proceskostenveroordeling

19. Het college moet de proceskosten van Erfgoedvereniging Bond Heemschut vergoeden. Het college hoeft de reiskosten gemaakt voor A. de Wijk niet te vergoeden, omdat zij niet als deskundige als bedoeld in artikel 8:60, vierde lid, van de Awb is aangemeld.

20. Zoals onder 10 is overwogen, is voor Erfgoedvereniging Bond Heemschut van rechtswege een beroep tegen het besluit van 21 februari 2020 ontstaan. Voor behandeling van dit beroep is daarom ten onrechte griffierecht geheven. Het door Erfgoedvereniging Bond Heemschut betaalde griffierecht wordt door de griffier van de Raad van State terugbetaald.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland van 31 januari 2020 in zaken nrs. 19/4476 en 19/4477, voor zover het besluit van 29 april 2019 is herroepen;

III. bevestigt de uitspraak voor het overige;

IV. verklaart het beroep van Erfgoedvereniging Bond Heemschut tegen het besluit van 21 februari 2020 gegrond, voor zover daarbij is bepaald dat het besluit terstond na de bekendmaking in werking treedt;

V. vernietigt het besluit van 21 februari 2020, kenmerk OVA-201874750/001, voor zover daarbij is bepaald dat het besluit terstond na de bekendmaking in werking treedt;

VI. verklaart het beroep van Erfgoedvereniging Bond Heemschut tegen het besluit van 21 februari 2020 voor het overige ongegrond;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Groningen tot vergoeding van bij Erfgoedvereniging Bond Heemschut in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 61,27 (zegge: ééneenzestig euro en zevenentwintig cent);

VIII. verstaat dat de griffier van de Raad van State aan Erfgoedvereniging Bond Heemschut het door haar betaalde griffierecht van € 532,00 voor de behandeling van het beroep tegen het besluit van 21 februari 2020 terugbetaalt.

Aldus vastgesteld door mr. H.C.P. Venema, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. W. den Ouden, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Soede, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 14 juli 2021

270-952.