

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:1902

Datum uitspraak

6 juli 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 26 oktober 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam een omgevingsvergunning verleend aan [vergunninghouder] voor het veranderen en vergroten van het gebouw [locatie] tot vier zelfstandige woningen. Ook is op het dak van de derde en vierde verdieping voorzien in een dakterras. Voorzien is onder meer in het veranderen en vergroten van de kelder (souterrain) en de begane grond tot zelfstandige woning, waarbij de begane grond en de kelder naar achteren worden uitgebreid. De kelder is in strijd met artikel 19.2.1 en artikel 19.2.2, aanhef en onder e, van het bestemmingsplan "Museumkwartier en Valeriusbuurt", vastgesteld door de raad op 25 mei 2011, omdat het achterste gedeelte van de kelder buiten het bouwvlak valt en omdat in het bestemmingsplan aan het perceel geen aanduiding "specifieke bouwaanduiding - kelder" is toegekend.

Volledige tekst

202103607/1/R1.

Datum uitspraak: 6 juli 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant] en anderen, allen wonend te Amsterdam,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 23 april 2021 in zaak nr. 19/6667 in het geding tussen onder meer:

[appellant] en anderen

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 26 oktober 2018 heeft het college een omgevingsvergunning verleend aan [vergunninghouder] voor het veranderen en vergroten van het gebouw [locatie] tot vier zelfstandige woningen. Ook is op het dak van de derde en vierde verdieping voorzien in een dakterras.

Bij besluit van 5 november 2019 heeft het college het door [appellant] en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 april 2021 heeft de rechtbank het door [appellant] en anderen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant] en anderen hoger beroep ingesteld.

[vergunninghouder] heeft een nadere uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 februari 2022, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en bijgestaan door mr. J.N.T. van der Linden, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.M. Jobst, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [vergunninghouder], vertegenwoordigd door mr. M.A. Grapperhaus, advocaat te Amsterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het college heeft bij besluit van 26 oktober 2018 aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor de verbouw van het pand aan de [locatie] tot vier zelfstandige woningen. Daarbij is onder meer voorzien in het veranderen en vergroten van de kelder (souterrain) en de begane grond tot zelfstandige woning, waarbij de begane grond en de kelder naar achteren worden uitgebreid.

2. De kelder is in strijd met artikel 19.2.1 en artikel 19.2.2, aanhef en onder e, van het bestemmingsplan "Museumkwartier en Valeriusbuurt", vastgesteld door de raad op 25 mei 2011, omdat het achterste gedeelte van de kelder buiten het bouwvlak valt en omdat in het bestemmingsplan aan het perceel geen aanduiding "specifieke bouwaanduiding - kelder" is toegekend. Voor de kelder heeft het college met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 10, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), in samenhang gelezen met artikel 19.3 van de planregels, vergunning verleend om van het bestemmingsplan af te wijken.

3. De uitbouw aan de achterkant van het pand is in strijd met artikel 19.2.1 van het bestemmingsplan, omdat de uitbouw niet binnen het bouwvlak wordt opgericht. Ten behoeve van de uitbouw op de begane grond heeft het college toepassing gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo in samenhang gezien met artikel 4 van Bijlage II, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor). Het college stelt zich op het standpunt dat deze toepassing plaatsvindt in overeenstemming met zijn beleid omtrent de invulling van zijn bevoegdheid om van het bestemmingsplan af te wijken voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo in samenhang gezien met artikel 4 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, zoals die zijn neergelegd in de nota "Omgevingsvergunning A2" (hierna: de beleidsnota). In deze nota zijn beleidsregels

opgenomen voor onder meer het bouwen en gebruiken van dakterrassen, kelders en balkons.

4. [appellant] en anderen wonen aan en/of zijn eigenaar van de [locaties]. Zij kunnen zich niet verenigen met de bij besluit van 26 oktober 2018 voorziene uitbreiding van de begane grond en kelder aan de achterkant van het pand. Het college heeft hun bezwaar tegen het besluit van 26 oktober 2018 bij besluit van 5 november 2019 ongegrond verklaard. Tegen het besluit van 5 november 2019 hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld bij de rechtbank.

De uitspraak van de rechtbank

4.1. De rechtbank heeft daarin overwogen dat de kelder niet vergunningvrij is en in strijd is met de beleidsregels zoals neergelegd in de beleidsnota en dat het college juist daarom gebruik heeft gemaakt van de afwijkingsbevoegdheid neergelegd in zijn beleidsregels. Volgens de rechtbank heeft het college voldoende gemotiveerd waarom hij toepassing van hoofdstuk 4.5.1, onder a, van de beleidsnota gerechtvaardigd acht. Hiertoe heeft de rechtbank overwogen dat het college heeft toegelicht dat enerzijds het woon- en gebruiksgenot van de aanvrager wordt vergroot door het toevoegen van extra ruimte en dat anderzijds de gevolgen voor instandhouding van een open, groene en onbebouwde binnentuin en het woon- en leefklimaat niet nadeliger zijn dan de gevolgen van een uitbouw die op die plek toch al vergunningvrij zou mogen worden gebouwd. Daarbij heeft de rechtbank ook nog relevant geacht dat de aangevraagde uitbouw minder diep in de achtertuin uitkomt dan een uitbouw die op grond van vergunningvrij bouwen mogelijk is.

Het hoger beroep

5. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de omgevingsvergunning is verleend in strijd met de beleidsnota. Hiertoe voeren zij aan dat het college een onjuiste toepassing heeft gegeven aan de afwijkingsbevoegdheid van hoofdstuk 4.5.1, onder a, van de beleidsnota. Volgens [appellant] en anderen mag van die afwijkingsbevoegdheid slechts gebruik worden gemaakt indien stedenbouwkundige, verkeerskundige en/of overige ruimtelijke overwegingen hiertoe aanleiding geven. De rechtbank heeft de motivering van het college dat het woon- en gebruiksgenot wordt vergroot en dat de gevolgen voor de instandhouding van een open, groene, onbebouwde binnentuin niet nadeliger zijn dan de gevolgen van een vergunningvrije uitbouw ten onrechte gekwalificeerd als stedenbouwkundige, verkeerskundige en/of overige ruimtelijke overweging die aanleiding kan geven om af te wijken.

Indien deze hypothetische vergelijking wel gekwalificeerd kan worden als stedenbouwkundige, verkeerskundige en/of overige ruimtelijke overweging als bedoeld in de beleidsnota dan heeft de rechtbank volgens [appellant] en anderen ten onrechte niet onderkend dat deze overweging niet door de aanvrager naar voren is gebracht, hetgeen artikel 4.5.1, onder a, van de beleidsnota wel vergt.

5.1. Aan het perceel [locatie] is de bestemming "Wonen" toegekend, met gedeeltelijk de aanduiding "bouwvlak". Aan het perceel is niet de aanduiding "specifieke bouwaanduiding kelder" toegekend.

Artikel 19.1 van de regels van het bestemmingsplan "Museumkwartier en Valeriusbuurt" luidt: "De voor "Wonen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen en short-stay;

[...]

Artikel 19.2.2, aanhef en onder e, luidt: "Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels: uitsluitend bestaande kelders en souterrains zijn toegestaan en kelders ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding kelder".

Artikel 19.3 luidt: "Het dagelijks bestuur is bevoegd, overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.6, lid 1 onder c, van de Wet ruimtelijke ordening, om in afwijking van het bepaalde in lid 19.2.1 en 19.2.2 onder e, een omgevingsvergunning te verlenen ten behoeve van het bouwen van kelders en souterrains en het vergroten van bestaande kelders en souterrains onder voorwaarden dat:

[...]

5.2. Beleidsregel 4a. "Aan- en uitbouwen of bijgebouwen (bijbehorende bouwwerken) uit de Beleidsnota luidt: "In het hele stadsdeel, met uitzondering van Plan Zuid, wordt voor het bouwen en gebruiken van op de grond staande aan-, uitbouwen en bijgebouwen (bijbehorende bouwwerken), wanneer deze in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan geen 'omgevingsvergunning a2' verleend. [...] Uitzonderingen: [...] als een kelder wordt aangebracht onder een aan- of uitbouw is dit totale bouwwerk niet meer vergunningsvrij. In dergelijke gevallen kan in afwijking van het geldende bestemmingsplan, wel een omgevingsvergunning worden verleend op het totale (bijbehorende) bouwwerken, mits wordt voldaan aan de betreffende beleidsregels voor [...] ondergrondse bouwwerken en mits voor het overige de vergunningsmogelijkheden niet worden overschreden."

[...]

Beleidsregel 5a. "Ondergrondse bouwwerken achterzijde" luidt:

In het hele stadsdeel wordt voor het bouwen en gebruiken van ondergrondse bouwwerken (onder andere koekoek, wolfskuil en vergroten van kelder en souterrain) grenzend aan de achtergevel van het hoofdgebouw in het achtererfgebied, die in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan, een 'omgevingsvergunning a2' verleend onder de volgende voorwaarden:

[...]

2. Het bouwwerk steekt niet dieper dan 2,5 meter in de tuin gemeten vanaf de oorspronkelijke achtergevel van het hoofdgebouw uit;

[...]

5.3. In paragraaf 4.5.1 van de Beleidsnota staat dat van de beleidsregels uit de nota kan worden afgeweken, indien:

a. stedenbouwkundige, verkeerskundige en/of overige ruimtelijke overwegingen hiertoe aanleiding geven, die door aanvrager dienen te worden gemotiveerd;

b. [...]

c. sprake is van een zwaarwegend algemeen belang, waaronder in ieder geval wordt begrepen het maatschappelijke belang van de gemeente. De aanvrager dient het algemeen belang te motiveren, naast de onder a genoemde overwegingen.

5.4. Vast staat (en overigens ook niet in geschil is) dat de aanbouw op de begane grond niet vergunningvrij is op grond van artikel 2 van bijlage II van het Bor, omdat het bouwplan voor de kelder en aanbouw in zijn geheel is aangevraagd en in functioneel en bouwkundig opzicht niet in onderdelen te onderscheiden is (vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling

van 28 mei 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1897](#)). Dit is de reden dat het college ten behoeve van de uitbouw toepassing heeft gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo in samenhang gezien met artikel 4 van bijlage II van het Bor en zijn beleidsnota. Niet in geschil is dat het bouwplan niet voldoet aan beleidsregel 4a in samenhang gezien met beleidsregel 5a, onder 2, van de beleidsnota, waarin als voorwaarde is opgenomen dat het bouwwerk niet dieper dan 2,5 meter in de tuin gemeten vanaf de oorspronkelijke achtergevel van het hoofdgebouw uit mag steken.

5.5. Het college dient ingevolge artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) overeenkomstig de beleidsregels in de beleidsnota te handelen. Het bestuursorgaan moet aan de hand van alle omstandigheden van het geval nagaan of zich bijzondere omstandigheden voordoen in de zin van artikel 4:84 van de Awb die maken dat het handelen in overeenstemming met de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 26 oktober 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2840](#). De Afdeling begrijpt het standpunt van het college zo dat hij in afwijking van beleidsregel 4a toch heeft willen meewerken aan het bouwplan. Het college heeft hierover toegelicht dat bijlage II van het Bor in november 2014 is gewijzigd, waarbij een uitbouw (in plaats van tot 2,5 meter) nu tot 4 meter gerekend vanaf de oorspronkelijke achtergevel van het hoofdgebouw onder de in artikel 2, onderdeel 3, onder b, genoemde voorwaarden vergunningvrij mag worden opgericht. Dit is alleen nog niet aangepast in voornoemde beleidsregel. Wat daar ook van zij, niet in geschil dat de uitbouw vergunningvrij mag worden opgericht indien de kelder niet was opgenomen in het bouwplan. Onder die omstandigheden vindt het college het onevenredig om vast te houden aan de 2,5 meter in plaats van 4 meter. Dit komt de Afdeling in dit geval niet onredelijk voor. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit de beleidsnota volgt dat het doel van het daarin neergelegde beleid is het creëren van een aangenaam woonklimaat dat zich uit in enerzijds een uitbreiding van de woning en anderzijds het behoud van een open en groene binnentuin. De Afdeling komt daarmee tot hetzelfde oordeel als de rechtbank.

Het betoog faalt.

5.6. [appellant] en anderen betogen dat niet voldaan is aan de voorwaarden uit paragraaf 4.5.1 van de beleidsnota. Nu de Afdeling hiervoor onder 5.5 heeft overwogen dat het college redelijkerwijs met toepassing van artikel 4:84 van de Awb mocht afwijken van beleidsregels 4a en 5a onder 2 is het niet nodig deze beroepsgrond te beoordelen. De Afdeling laat een bespreking van deze beroepsgrond daarom buiten beschouwing.

Conclusie

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

7. Het college hoeft geen proceskosten te betalen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. E. Steendijk, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. E.C. Stoof, griffier.

w.g. Steendijk

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Stoof
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 juli 2022

749-974

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

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

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

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 [...]:

1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan [...] opgenomen regels inzake afwijking,

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

[...]

Besluit omgevingsrecht

Artikel 2.7

Als categorieën gevallen als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet worden aangewezen de categorieën gevallen in artikel 4 van bijlage II.

Bijlage II van Besluit omgevingsrecht

Artikel 2

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:

[...]

3. een op de grond staand bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan in achtererfgebied, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. voor zover op een afstand van niet meer dan 4 m van het oorspronkelijk hoofdgebouw,

[...]

Artikel 4

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 [...] 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;

[...]

4. een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte aan of op een gebouw, een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw, de uitbreiding van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard dan wel voorzieningen gericht op het isoleren van een gebouw;

[...]

Planregels bestemmingsplan "Museumkwartier en Valeriusbuurt"

Artikel 19 Wonen

[...]

Artikel 19.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen [...];

Artikel 19.2 Bouwregels

19.2.1 Algemeen

Op en onder de in het eerste lid genoemde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten dienste van de bestemming, met dien verstande dat gebouwen slechts zijn toegestaan binnen de op de verbeelding aangegeven bouwvlakken.

19.2.2 Gebouwen

Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

a. maximum bouwhoogte: zoals op de verbeelding staat aangegeven.

[...]

e. uitsluitend bestaande kelders en souterrains zijn toegestaan en kelders ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding-kelder'.

[...]

Artikel 19.3 Afwijken van de bouwregels

Het dagelijks bestuur is bevoegd, overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.6, lid 1 onder c van de Wet ruimtelijke ordening, om in afwijking van het bepaalde in lid 19.2.1 en 19.2.2 onder e een omgevingsvergunning te verlenen ten behoeve van het bouwen van kelders en souterrains en het vergroten van bestaande kelders en souterrains onder voorwaarden dat:

[...]

c. de diensten, die belast zijn met de zorg op het terrein van milieu- en bouwtoezicht, het waterbeheer en de bescherming van monumenten en archeologie, geen bezwaar hebben tegen de ontwikkeling;

[...]

Nota "Omgevingsvergunning A2" van 21 februari 2018

[...]

4a. Aan- en uitbouwen of bijgebouwen (bijbehorende bouwwerken)

In het hele stadsdeel, met uitzondering van Plan Zuid, wordt voor het bouwen en gebruiken van op de grond staande aan-, uitbouwen en bijgebouwen (bijbehorende bouwwerken), wanneer deze in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan geen 'omgevingsvergunning a2' verleend.

[...]

Uitzonderingen

[...]

Ook als een kelder wordt aangebracht onder een aan- of uitbouw is dit totale bouwwerk niet meer vergunningsvrij. In dergelijke gevallen kan in afwijking van het geldende bestemmingsplan, wel een omgevingsvergunning worden verleend op het totale (bij behorende) bouwwerken, mits wordt voldaan aan de betreffende beleidsregels voor balkons, dakterrassen op bijbehorende bouwwerken en ondergrondse bouwwerken en mits voor het overige de vergunningsmogelijkheden niet worden overschreden.

[...]

5a. Ondergrondse bouwwerken achterzijde

In het hele stadsdeel wordt voor het bouwen en gebruiken van ondergrondse bouwwerken (onder andere koekoek, wolfskuil en vergroten van kelder en souterrain) grenzend aan de achtergevel van het hoofdgebouw in het achtererfgebied, die in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan, een 'omgevingsvergunning a2' verleend onder de volgende voorwaarden:

1. het bouwwerk wordt gebruikt ten behoeve van verblijfsruimten van het hoofdgebouw;
2. het bouwwerk steekt niet dieper dan 2,5 meter in de tuin gemeten vanaf de oorspronkelijke achtergevel van het hoofdgebouw;
3. het realiseren van een kelder of een souterrain onder het hoofdgebouw is op grond van het bestemmingsplan of een afwijkingsbesluit toegestaan;
4. het bouwwerk mag de grondwaterstand, grondwaterstromen, en archeologische vondsten niet verstoren;
5. aanwezige bomen blijven ongemoeid;
6. het bouwwerk is maximaal 1 bouwlaag diep;

[...]