

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4713

Datum uitspraak

20 november 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 7 juli 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas een omgevingsvergunning verleend aan [vergunninghouder] voor het realiseren van appartementen in de watertoren gelegen aan de [locatie] in Moordrecht. De watertoren is een rijksmonument, waarin vóór de aanvraag van [vergunninghouder] om een omgevingsvergunning al een appartement aanwezig was. [vergunninghouder] is ontwikkelaar, en heeft op 17 mei 2018 een aanvraag gedaan voor een omgevingsvergunning voor het toevoegen van twee appartementen in de watertoren en het bouwen van een noodtrap aan de achtergevel aan de buitenkant van de watertoren. Deze bouwplannen zijn strijdig met de toentertijd geldende beheersverordening "Moordrecht", vastgesteld op 6 maart 2018, omdat deze ter plaatse van de watertoren slechts één vrijstaand appartement toestaat en omdat de noodtrap buiten het aangegeven bouwvlak valt. Het college is met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo van deze beheersverordening afgeweken. [appellant] en anderen wonen in de buurt van de watertoren en zijn het oneens met het besluit om voor dit bouwplan een omgevingsvergunning te verlenen.

Volledige tekst

202205947/1/R3.

Datum uitspraak: 20 november 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant] en anderen, allen wonend te Moordrecht,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 29 augustus 2022 in zaak nr. 20/5422 in
het geding tussen:

[partij A] en anderen

en

het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas.

Procesverloop

Bij besluit van 7 juli 2020 heeft het college een omgevingsvergunning verleend aan
[vergunninghouder] voor het realiseren van appartementen in de watertoren gelegen aan de
Uiterwaard 2 in Moordrecht (hierna: de watertoren).

Bij tussenuitspraak van 8 juli 2021 (hierna: de tussenuitspraak) heeft de rechtbank het college
van burgemeester en wethouders van Zuidplas in de gelegenheid gesteld een in die uitspraak
geconstateerd gebrek in dat besluit te herstellen.

Bij besluit van 10 december 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van
Zuidplas de onderbouwing van het besluit van 7 juli 2020 aangevuld.

Bij uitspraak van 29 augustus 2022 (hierna: de einduitspraak) heeft de rechtbank het door
[partij A] en anderen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 7 juli
2020 vernietigd, met daarbij de opdracht om met inachtneming van de einduitspraak en de
tussenuitspraak binnen acht weken een nieuw besluit op de aanvraag te nemen.

Tegen de tussenuitspraak en de einduitspraak hebben [appellant] en anderen hoger beroep
ingesteld.

Bij besluit van 14 oktober 2022 heeft het college opnieuw een omgevingsvergunning
verleend aan [vergunninghouder] voor het realiseren van appartementen in de watertoren.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en anderen hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 19 juli 2024, waar [appellant] en
anderen, vertegenwoordigd door mr. F.H.M. Fassotte, rechtsbijstandverlener te Oudewater,
en het college, vertegenwoordigd door R. Piet en mr. P. Lobregt, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking
getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van
inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder
a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip
van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van
artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de
Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 17 mei 2018. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. De watertoren is een rijksmonument, waarin vóór de aanvraag van [vergunninghouder] om een omgevingsvergunning al een appartement aanwezig was. [vergunninghouder] is ontwikkelaar, en heeft op 17 mei 2018 een aanvraag gedaan voor een omgevingsvergunning voor het toevoegen van twee appartementen in de watertoren en het bouwen van een noodtrap aan de achtergevel aan de buitenkant van de watertoren. Deze bouwplannen zijn strijdig met de toentertijd geldende beheersverordening "Moordrecht", vastgesteld op 6 maart 2018, (hierna: de beheersverordening), omdat deze ter plaatse van de watertoren slechts één vrijstaand appartement toestaat en omdat de noodtrap buiten het aangegeven bouwvlak valt. Het college is met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo van deze beheersverordening afgeweken.

[appellant] en anderen wonen in de buurt van de watertoren en zijn het oneens met het besluit om voor dit bouwplan een omgevingsvergunning te verlenen.

De aangevallen uitspraken

3. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank in het besluit van het college van 7 juli 2020 een motiveringsgebrek geconstateerd. Dit gebrek was gelegen in het feit dat het positieve welstandsadvies waarop het college haar beslissing had gebaseerd, naar het oordeel van de rechtbank, gelijkgesteld dient te worden met een stempeladvies. Dit omdat er niet uit blijkt waarom de vluchtrap uit de bouwplannen voldoet aan de redelijke eisen van welstand. Daarom mocht het college niet volstaan met een verwijzing naar dit advies, vooral omdat het eerdere welstandsadvies van 16 december 2018 negatief was. In dit negatieve welstandsadvies oordeelde de welstandscommissie, onder meer omdat het silhouet van de watertoren te sterk wordt aangetast door de vluchtrap, dat het bouwplan in strijd was met de redelijke eisen van welstand. De rechtbank heeft overwogen dat na een dergelijk advies mag worden verwacht dat duidelijk wordt gemaakt hoe aan de (initiële) bezwaren tegemoet is gekomen.

De rechtbank heeft daarom een bestuurlijke lus toegepast: het college kreeg de gelegenheid om binnen zes weken na verzending van de tussenuitspraak het motiveringsgebrek te herstellen.

4. Het college heeft toen als reactie op de tussenuitspraak een aanvullende motivering ingediend. De welstandscommissie heeft een nader advies gegeven en het college heeft dit advies overgenomen.

In de einduitspraak heeft de rechtbank geoordeeld dat het motiveringsgebrek met dit nadere welstandsadvies niet volledig is hersteld. De rechtbank heeft overwogen dat er van een stempeladvies geen sprake meer is, maar dat in het nadere welstandsadvies nog steeds niet is gemotiveerd hoe aan de in het negatieve welstandsadvies van 16 december 2018 genoemde bezwaren tegen de vluchtrap tegemoet is gekomen. De enkele vermelding dat het bouwplan in 2018 en 2019 is besproken met de architect, is daarvoor niet voldoende. De rechtbank heeft daarom het beroep gegrond verklaard en het besluit van 7 juli 2020 vernietigd. De rechtbank heeft daarbij het college opgedragen een nieuwe beslissing te nemen op de aanvraag van [vergunninghouder] van 17 mei 2018.

Procesbelang

5. Het college stelt dat [partij A] en [partij B] zijn verhuisd en daarom geen belang meer hebben bij de behandeling van het hoger beroep. Zij vindt daarom dat appellanten niet-ontvankelijk dienen te worden verklaard in hun hoger beroep.

5.1. Op de zitting is door [appellant] en anderen erkend dat [partij A] en [partij B] hun woningen hebben verkocht en zijn verhuisd. Er is niet gebleken dat zij anderszins nog een procesbelang hebben. Voor zover het hoger beroep door hen is ingesteld, zal de Afdeling het daarom niet-ontvankelijk verklaren. Dit geldt niet voor het hoger beroep voor zover het door de overige appellanten [appellant], [appellant A], [appellant B] en [appellant C] is ingesteld. Hun hoger beroep zal de Afdeling daarom hierna behandelen.

De gronden van het hoger beroep

6. De Afdeling behandelt nu de gronden die in hoger beroep zijn ingediend tegen de uitspraken van de rechtbank.

Intrekking beroepsgrond

7. [appellant] en anderen hebben op de zitting hun beroepsgrond, dat de rechtbank heeft miskend dat zij door de onzorgvuldigheid in de procedure van het college bij de vaststelling van het besluit van 7 juli 2020 verschillende stukken niet hebben kunnen inzien, ingetrokken.

Ontbrekende stukken

8. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank in haar tussenuitspraak van 8 juli 2021 heeft miskend dat het besluit van 7 juli 2020 onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen. Daardoor heeft de rechtbank in haar einduitspraak ten onrechte het besluit slechts vanwege het gebrek met betrekking tot de redelijke eisen van welstand vernietigd, en niet eveneens vanwege de verdere onzorgvuldigheden in de totstandkoming, aldus [appellant] en anderen. Als gevolg daarvan heeft het college bij het nemen van het besluit van 14 oktober 2022 slechts het gebrek met betrekking tot de redelijke eisen van welstand in acht hoeven nemen, en niet ook de andere gebreken.

Hiertoe voeren zij aan dat de rechtbank heeft miskend dat het college bepaalde onderzoeken had moeten laten uitvoeren en bepaalde stukken had moeten laten opstellen. Volgens [appellant] en anderen ontbreekt er een goedgekeurd verbouwings- en restauratieplan, waaruit blijkt dat de cultuurhistorische waarden voldoende gerespecteerd worden. Uit de stukken van Bureau Bouwondersteuning blijkt volgens hen namelijk niet dat de werkzaamheden aan en in de toren in overeenstemming zijn met de geldende monumentenwetgeving. Daarnaast voeren zij aan dat de stelling dat de architect de watertoren oorspronkelijk met vooruitziende blik heeft ontworpen, zodat deze in de toekomst makkelijker getransformeerd zou kunnen worden naar een woon- of bedrijfsfunctie, niet met stukken is onderbouwd.

Dit geldt volgens hen ook voor de stellingen over de constructieve, brand-, en gezondheidstechnische aspecten van de vergunning. Hierdoor is de vergunning verleend in strijd met het Bouwbesluit 2012. Op de zitting hebben [appellant] en anderen toegelicht dat het wat betreft de gezondheidstechnische aspecten gaat over asbest en respirabel kwarts: bij de werkzaamheden aan de toren kwam stof vrij, en het was niet uit te sluiten dat hier respirabel kwarts en/of asbest bijzat. Daarom had er volgens hen een kwarts- en asbestinventarisatierapport SC530 op moeten worden gesteld door het college.

8.1. Over de constructieve en brandtechnische aspecten, overweegt de Afdeling als volgt. Bij de bouwtekeningen van BBO Bureau Bouwondersteuning, die als bijlage bij het besluit van 7

juli 2020 zijn gevoegd, staat dat de bouwplannen zijn opgesteld conform de relevante normen uit het Bouwbesluit 2012. Dit blijkt ook uit de tekeningen zelf. [appellant] en anderen hebben slechts in algemene zin aangevoerd dat dit een onvoldoende onderbouwing is, zonder te benoemen op welke specifieke punten de huidige onderbouwing gebrekkig zou zijn. Hierin ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het onvoldoende aannemelijk is dat wat betreft de constructieve en brandtechnische aspecten voldaan is aan de normen uit het Bouwbesluit 2012. De rechtbank heeft daarom in haar tussenuitspraak terecht overwogen dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bouwplan voldoet aan de veiligheidsvoorschriften van het Bouwbesluit 2012. In zoverre slaagt het betoog niet.

8.2. Wat betreft de door [appellant] en anderen gewenste stukken over de gezondheidstechnische aspecten van de verbouwing, overweegt de Afdeling als volgt. Zowel het asbestinventarisatierapport SC530 als de gewenste stukken omtrent respirabel kwarts, zijn een kwestie van uitvoering die geen rol kunnen spelen bij de vraag of het college de omgevingsvergunning mocht verlenen. Het gaat [appellant] en anderen namelijk om de mogelijkheid dat bij de uitvoering van de vergunde werkzaamheden aan de watertoren asbest en respirabel kwarts vrijkomen. Aangezien de vraag die bij de rechtbank voorlag betrekking had op de verlening van de vergunning en niet op de uitvoering daarvan, heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling in deze grond terecht geen aanleiding gezien om het besluit te vernietigen.

In zoverre slaagt het betoog niet.

8.3. Wat betreft de opmerking over de architect in de ruimtelijke onderbouwing, overweegt de Afdeling als volgt. In de ruimtelijke onderbouwing, opgesteld door Legalexion op 29 juni 2020 (hierna: de ruimtelijke onderbouwing), die als bijlage bij het besluit is gevoegd, staat onder 3.1 het volgende: "Met zijn vooruitziende blik heeft de architect destijds mogelijk gekozen voor een ontwerp waarbij hij vele raampartijen heeft toegepast en dat maakte de transformatie naar een woning- en/of bedrijfsruimte mogelijk." Aangezien enkel wordt gesteld dat de architect mogelijk om deze reden voor dit ontwerp heeft gekozen, en niet is gebleken dat deze opmerking op enige manier dragend of doorslaggevend was voor het besluit van het college, heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling hierin terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college deze opmerking verder had moeten onderbouwen.

In zoverre slaagt het betoog niet.

8.4. Over het verbouwings- en restauratieplan, overweegt de Afdeling als volgt. In de voorschriften van de omgevingsvergunning van 7 juli 2020 staat onder 2.3 dat afwijken van het goedgekeurde verbouwings- en restauratieplan niet is toegestaan. Van een dergelijk goedgekeurd verbouwings- en restauratieplan is de Afdeling niet gebleken. Dit betekent dat het voorschrift niet handhaafbaar is, waardoor het in strijd is met de rechtszekerheid. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Dit is echter geen grond voor vernietiging van de tussen- of einduitspraak van de rechtbank, omdat deze beroepsgrond het dictum van deze uitspraken niet aanvalt: [appellant] en anderen zijn het immers eens met het dictum, aangezien daarbij het besluit van 7 juli 2020 is vernietigd.

Het gebrek in de uitspraken kan echter wel gevolgen hebben voor het nieuwe besluit van 14 oktober 2022, omdat het college hierdoor bij de inachtneming van de uitspraken van de rechtbank geen rekening hoefde te houden met het feit dat voorschrift 2.3 in het vernietigde besluit in strijd was met de rechtszekerheid. De Afdeling zal daarom in het kader van de beoordeling van het nieuwe besluit van 14 oktober 2022 bezien of dit gebrek zich ook daar

voordoet.

In zoverre slaagt het betoog.

8.5. Het college heeft in haar schriftelijke uiteenzetting toegelicht dat met het "verbouwings- en restauratieplan" de omgevingsvergunning en de daarbij behorende bijlagen wordt bedoeld. In de omgevingsvergunning, en voornamelijk in de bijlagen daarbij, is volgens het college al voldoende onderbouwd dat de cultuurhistorische waarden voldoende gerespecteerd worden en dat de bouwplannen in overeenstemming zijn met de geldende monumentenwetgeving. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich op dit standpunt mogen stellen. Hiertoe overweegt de Afdeling dat in de ruimtelijke onderbouwing wordt gemotiveerd waarom de bouwplannen vanuit het oogpunt van de monumentale waarde van het pand aanvaardbaar zijn. [appellant] en anderen hebben slechts in algemene zin aangevoerd dat deze motivering gebrekkig zou zijn, zonder daarbij concrete gebreken in de ruimtelijke onderbouwing aan te wijzen. Alhoewel [appellant] en anderen dus terecht hebben aangevoerd dat een goedgekeurd verbouwings- en restauratieplan ontbreekt, was een dergelijk verbouwings- en restauratieplan naar het oordeel van de Afdeling ook niet nodig, aangezien met de omgevingsvergunning en de bijlagen daarbij al is verzekerd dat de cultuurhistorische waarden voldoende gerespecteerd worden en dat de bouwplannen in overeenstemming zijn met de geldende monumentenwetgeving.

In zoverre slaagt het betoog niet.

Verschil aanvraag en vergunning

9. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat er verschillen bestaan tussen de aanvraag en de op 7 juli 2020 verleende omgevingsvergunning. Hiertoe voeren zij aan dat de begane grond van de watertoren in de aanvraag was aangegeven als een atelier, terwijl deze bij de vergunning is aangegeven als gemeenschappelijke (fietsen)berging. Op de zitting hebben [appellant] en anderen hierbij aangevoerd dat de functie in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (hierna: BAG) "gebruik" is, en niet "fietsenberging".

9.1. De Afdeling heeft op de zitting vastgesteld dat de tekeningen bij de op 7 juli 2020 verleende omgevingsvergunning wél zijn aangepast, en een fietsenstalling verbeelden op de begane grond. Ten overvloede wijst de Afdeling erop dat het college op de zitting heeft toegezegd dat de functiebeschrijving in de BAG zal worden aangepast als de omgevingsvergunning onherroepelijk wordt.

Het betoog slaagt niet.

Onterecht niet zelf in zaak voorzien

10. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank er onterecht niet voor heeft gekozen om zelf in de zaak te voorzien, door de aanvraag van [vergunninghouder] af te wijzen.

10.1. Naar het oordeel van de Afdeling kon de rechtbank ervoor kiezen om niet in de zaak te voorzien. Hiertoe overweegt de Afdeling dat de rechtbank onder 10 van de aangevallen einduitspraak voldoende heeft gemotiveerd waarom zij niet zelf in de zaak voorziet.

Het betoog slaagt niet.

Nader besluit van 14 oktober 2022

11. Bij besluit van 14 oktober 2022 heeft het college het besluit van 7 juli 2020 vervangen. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb gelezen in samenhang met artikel 6:19,

eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. Met het besluit van 14 oktober 2022 beoogt het college aan de opdracht van de einduitspraak van de rechtbank te voldoen. Het college besluit om de omgevingsvergunning te verlenen. In dit besluit verwijst het college naar een nadere toelichting van de welstandscommissie van 26 september 2022 op het eerder afgegeven positieve advies.

[appellant] en anderen zijn het oneens met dit nieuwe besluit. Zij vinden dat het college niet op de juiste manier de uitgebreide voorbereidingsprocedure heeft gevolgd, dat het besluit onzorgvuldig is voorbereid en dat uit de nadere toelichting van de welstandscommissie nog steeds onvoldoende duidelijk wordt waarom is afgeweken van het eerdere negatieve advies.

Uitgebreide voorbereidingsprocedure niet gevolgd

12. [appellant] en anderen betogen dat het college onterecht stelt dat bij het vaststellen van het nieuwe besluit opnieuw de uitgebreide voorbereidingsprocedure is gevolgd. Zij stellen dat het klopt dat het college opnieuw de uitgebreide voorbereidingsprocedure moest volgen, maar dat uit de stukken niet blijkt dat dit daadwerkelijk is gebeurd. Hiertoe voeren zij aan dat er geen verklaring van geen bedenkingen van de raad is. Daarnaast is er geen mogelijkheid geweest tot inspraak of het indienen van zienswijzen en is er geen nieuw ontwerpbesluit ter inzage gelegd.

12.1. Wat betreft het betoog dat het college opnieuw de uitgebreide voorbereidingsprocedure had moeten volgen bij het vaststellen van het nadere besluit, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 8 mei 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:1974), staat het in geval van vernietiging van een besluit door de bestuursrechter het bevoegd gezag in beginsel vrij om bij het nemen van een nieuw besluit terug te vallen op de reeds gevoerde procedure die aan het vernietigde besluit ten grondslag lag, dan wel de gehele procedure van afdeling 3.4 van de Awb opnieuw te doorlopen. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waaronder het uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van een besluit, mede gelet op de aard en ernst van de gebreken die tot vernietiging hebben geleid en het verhandelde in die eerste procedure, niet passend moet worden geoordeeld indien het bevoegd gezag ermee volstaat terug te vallen op de eerdere procedure en niet een nieuw ontwerpbesluit opstelt en ter inzage legt. Dit is bijvoorbeeld het geval indien ten opzichte van het ontwerpbesluit sprake is van een wezenlijk ander plan of van wijzigingen die niet als van ondergeschikte aard kunnen worden aangemerkt.

De Afdeling stelt vast dat het bouwplan dat is vergund bij het nadere besluit niet gewijzigd is ten opzichte van het bouwplan dat was vergund bij het vernietigde besluit. Het gebrek dat is vastgesteld in het vernietigde besluit is naar het oordeel van de Afdeling evenmin dermate ernstig dat hierdoor niet op de eerdere procedure kon worden teruggevallen. Het ging immers slechts om een nadere toelichting van de welstandscommissie.

In zoverre slaagt het betoog niet.

12.2. Artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) luidt:

"1. Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, wordt de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening, niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft, tenzij artikel 3.2, aanhef en onder b, van

dit besluit of artikel 3.36 van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is.
[...]."

12.3. Wat betreft het betoog dat een verklaring van geen bedenkingen van de raad ontbreekt, overweegt de Afdeling als volgt. Een verklaring van geen bedenkingen van de raad als bedoeld in artikel 6.5, eerste lid, van het Bor, waar [appellant] en anderen naar verwijzen, is slechts dan vereist als de omgevingsvergunning voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo (in dit geval: het afwijken van de beheersverordening) wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van die wet. Daarvoor is dus niet bepalend of het besluit met de uitgebreide procedure is voorbereid.

Omdat het college in dit geval voor de afwijkingen van de beheersverordening geen toepassing aan de genoemde bepalingen van de Wabo heeft gegeven, was een verklaring van geen bedenkingen van de raad niet vereist.

Het betoog slaagt niet.

Welstandsadvies 26 september 2022

13. [appellant] en anderen betogen dat uit de nadere toelichting bij het positieve welstandsadvies van de welstandcommissie van 26 september 2022 nog steeds niet blijkt waarom is afgeweken van het oorspronkelijke negatieve advies van 16 december 2018.

13.1. De algemene welstandscriteria onder 3.1 van de Welstandsnota Zuidplas 2015 (hierna: de welstandsnota) luiden als volgt:

"Er is een vangnet vereist voor die gevallen waarin de overige criteria niet toereikend zijn of wanneer B&W daarvan af wensen te wijken: de algemene welstandscriteria. Daarbij is gebruik gemaakt van een notitie van voormalig rijksbouwmeester prof. ir. Tj. Dijkstra. De algemene welstandscriteria zijn hier puntsgewijs samengevat. Van een bouwwerk dat voldoet aan redelijke eisen van welstand mag worden verwacht dat:

1. de verschijningsvorm een relatie heeft met het gebruik ervan en de wijze waarop het gemaakt is, terwijl de vormgeving daarnaast ook zijn eigen samenhang en logica heeft (relatie tussen vorm, gebruik en constructie);
2. het een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van de openbare (stedelijke of landschappelijke) ruimte. Daarbij worden hogere eisen gesteld naarmate de openbare betekenis van het bouwwerk of van de omgeving groter is (relatie tussen bouwwerk en omgeving);
3. dat verwijzingen en associaties zorgvuldig worden gebruikt en uitgewerkt, zodat er concepten en vormen ontstaan die bruikbaar zijn in de bestaande maatschappelijke realiteit (betekenissen van vormen in de sociaal-culturele context);
4. er structuur is aangebracht in het beeld, zonder dat de aantrekkingskracht door simpelheid verloren gaat (evenwicht tussen helderheid en complexiteit); 5. het een samenhangend stelsel van maatverhoudingen heeft dat beheerst wordt toegepast in ruimtes, volumes en vlakverdelingen (schaal en maatverhoudingen)
6. materiaal, textuur, kleur en licht het karakter van het bouwwerk zelf ondersteunen en de ruimtelijke samenhang met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan duidelijk maken."

13.2. In de nadere toelichting van 26 september 2022 stelt de welstandscommissie dat het bouwplan voor de vluchtrap is getoetst aan de welstandsnota. De welstandscommissie licht toe dat in het negatieve advies van 16 december 2018 werd geadviseerd om de vluchtroute inpandig op te lossen. Volgens de welstandscommissie is gebleken dat dit niet mogelijk is. Daarbij wordt verwezen naar de ruimtelijke onderbouwing bij de bouwplannen.

Daarnaast stelt de welstandscommissie dat het bouwplan is aangepast naar aanleiding van het oorspronkelijk negatieve welstandsadvies. In het oorspronkelijke bouwplan smolt de toren samen met de trap, omdat er veel tussenbordessen waren en de trap dicht tegen de watertoren aanstond, wat een negatief effect had op het silhouet van de watertoren. Daarnaast had de vluchtrap geen relatie met de hoofdvorm van de watertoren en oogde hij massief, omdat de gevels voorzien waren van niet-transparante glazen wanden.

In het aangepaste bouwplan zijn deze elementen aangepakt, waardoor volgens de welstandscommissie is voldaan aan de algemene welstandscriteria uit de welstandsnota. In het aangepaste bouwplan is er een duidelijke relatie tussen de vorm, het gebruik en de functie van de noodtrap. De noodtrap is zorgvuldig ontworpen als zelfstandig element dat ondergeschikt is aan de watertoren. De hoofdvorm van de noodtrap is daarbij zo ontworpen dat hij verwijst naar de vorm van de watertoren zelf. De materiaalkeuze, kleur en stalen constructie zorgen ervoor dat de noodtrap transparant is, waardoor de bakstenen watertoren van alle kanten zichtbaar en dominant blijft, en de noodtrap als los element wordt ervaren. Ook de schaal- en maatverhoudingen dragen hieraan bij: de watertoren is in alle aspecten sterker, dominanter, zwaarder en groter.

13.3. Hoewel het college niet aan een welstandsadvies is gebonden en de verantwoordelijkheid voor welstandstoetsing bij het college zelf ligt, 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. Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Awb voor de wettelijke adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. Het overnemen van een welstandsadvies behoeft in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders als de aanvrager of een derde-belanghebbende een advies van een andere deskundig te achten persoon of instantie heeft overgelegd of 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.

13.4. Naar het oordeel van de Afdeling kon het college bij het nadere besluit het advies van 26 september 2022 van de welstandscommissie overnemen. Hiertoe overweegt de Afdeling dat er, zoals in de einduitspraak van de rechtbank is opgedragen, expliciet wordt ingegaan op de redenen waarom er is afgeweken van het oorspronkelijke negatieve welstandsadvies. De bouwplannen zijn aangepast naar aanleiding van dit negatieve advies, waardoor volgens het advies van 26 september 2022 de noodtrap nu een zelfstandig en ondergeschikt element vormt naast de watertoren. In wat [appellant] en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat dit nieuwe welstandsadvies dezelfde gebreken vertoont als de eerdere welstandsadviezen. Het feit dat de bouwplannen niet op ieder punt zijn aangepast naar aanleiding van het negatieve advies, brengt niet mee dat er daarom geen positief advies mocht worden gegeven. In het positieve welstandsadvies wordt voldoende gemotiveerd waarom er is afgeweken van het eerdere negatieve advies.

Het betoog slaagt niet.

Bouw- en restauratieplan

14. [appellant] en anderen betogen dat ook bij het nader besluit het goedgekeurd bouw- en restauratieplan waar naar wordt verwezen, ontbreekt.

14.1. In het nader besluit is, net als in het besluit van 7 juli 2020, onder 2.3, het volgende voorschrift opgenomen: "Afwijken van het goedgekeurde verbouwings- en restauratieplan is niet toegestaan." Om de redenen die de Afdeling onder 8.4 heeft besproken, is dit voorschrift in strijd met de rechtszekerheid. Het college had dit voorschrift daarom niet in het nader besluit mogen opnemen. Dit betekent dat het nader besluit op dit punt vernietigd moet worden.

Het betoog slaagt.

Onzorgvuldigheid

15. [appellant] en anderen betogen dat het college op verschillende punten onzorgvuldig te werk is gegaan bij het vaststellen van het nadere besluit.

15.1. De gronden met betrekking tot de gestelde onzorgvuldigheid van de procedure van het college bij de vaststelling van het besluit van 14 oktober 2022, en de onderzoeken die het college in dat kader volgens [appellant] en anderen had moeten uitvoeren, kunnen naar het oordeel van de Afdeling niet leiden tot vernietiging van het besluit. Wat betreft de gronden over de constructieve, gezondheids- en brandveiligheidstechnische aspecten, verwijst de Afdeling naar de overweging onder 8.1 en 8.2.

In de overige aangevoerde gronden ziet de Afdeling evenmin aanleiding om tot vernietiging van het besluit van 14 oktober 2022 over te gaan.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

16. Het hoger beroep van [appellant] en anderen, voor zover ingesteld door [partij A] en [partij B], is niet-ontvankelijk. Het hoger beroep is voor het overige gegrond. Dit leidt echter niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraken, aangezien de beroepsgrond die slaagt zich niet tegen het dictum van deze uitspraken richt. Zie de overweging onder 8.4.

17. Het beroep van [appellant] en anderen tegen het nadere besluit van 14 oktober 2022 is gegrond. Het nadere besluit van 14 oktober 2022 wordt vernietigd, voor zover het betreft het voorschrift dat luidt: "2.3. Afwijken van het goedgekeurde verbouwings- en restauratieplan is niet toegestaan." Voor het overige blijft het nadere besluit in stand.

18. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van [appellant] en anderen, voor zover dat mede is ingesteld door [partij A] en [partij B], niet-ontvankelijk;

II. verklaart het hoger beroep van [appellant] en anderen voor het overige gegrond;

III. verklaart het beroep van [appellant] en anderen tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas van 14 oktober 2022, kenmerk 2018121277, gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas van 14 oktober 2022, kenmerk 2018121277, voor zover het betreft het voorschrift dat luidt: "2.3. Afwijken van het goedgekeurde verbouwings- en restauratieplan is niet toegestaan.";

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas tot vergoeding van bij [appellant] en anderen in verband met de behandeling van het beroep tegen het besluit van 14 oktober 2022 en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2187,50, geheel toe te kennen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas aan [appellant] en anderen het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 274,00 voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. E.W.L. van der Heijden, griffier.

w.g. De Moor-van Vugt
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van der Heijden
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 november 2024

884-1103