

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BX5296
Datum uitspraak	22 augustus 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 december 2010 heeft het college aan [vergunninghouder] ontheffing en bouwvergunning verleend voor het oprichten van een kantoor op het perceel [locatie] te Groningen. Voorts heeft het college ontheffing verleend van de parkeereis van de Groninger Bouwverordening 2007.

Volledige tekst

201112757/1/A1.

Datum uitspraak: 22 augustus 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Groningen,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Groningen van 27 oktober 2011 in de zaken nrs. 11/649
en 11/678 in de gedingen tussen:

[wederpartij A], wonend te Groningen,
[wederpartij B] en anderen, allen wonend te Groningen,

en

het college.

1. Procesverloop

Bij besluit van 10 december 2010 heeft het college aan [vergunninghouder] ontheffing en bouwvergunning verleend voor het oprichten van een kantoor op het perceel [locatie] te Groningen. Voorts heeft het college ontheffing verleend van de parkeereis van de Groninger Bouwverordening 2007.

Bij besluit van 27 mei 2011 heeft het college de door [wederpartij B] en anderen en [wederpartij A] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 27 oktober 2011, verzonden op 1 november 2011, voor zover thans van belang, heeft de rechtbank de door [wederpartij B] en anderen en [wederpartij A] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, het besluit van 27 mei 2011 vernietigd en het besluit

van 10 december 2010 herroepen. Deze uitspraak is aangehecht.
Tegen deze uitspraak heeft het college bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 8 december 2011, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 5 januari 2012.

[wederpartij B] en anderen en [wederpartij A] hebben een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft [vergunninghouder] een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[wederpartij A] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 juni 2012, waar het college, vertegenwoordigd door mr. P.J. van de Sande, werkzaam bij de gemeente, is verschenen. Voorts zijn ter zitting [wederpartij A], vertegenwoordigd door mr. T. van der Weijde, [wederpartij B] en anderen, in de persoon van [gemachtigden], en [vergunninghouder], bijgestaan door ir. T.F.J. Vermeent, gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Het bouwplan voorziet in de oprichting van een kantoorgebouw op een binnenterrein achter het reeds op het perceel aanwezige kantoorgebouw. Tussen het bestaande kantoor en het nieuwe kantoor, dat bestaat uit twee bouwlagen, zal een onbebouwd binnenterrein zijn gelegen en de kantoren zullen worden verbonden door middel van een loopbrug. De loopbrug, die is voorzien van een glazen balustrade en niet is overkapt, heeft een lengte van ongeveer 8 m en zal aansluiten op het balkon van de vluchtrap van het reeds aanwezige kantoorgebouw.

2.2. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Binnenstad 1995" rust op het perceel de bestemming "Stadscentrum (SC)".

Ingevolge artikel 5.1 van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, zijn de als zodanig aangewezen gronden bestemd voor wonen, onderwijs, detailhandel, horeca, sociaal-culturele voorzieningen, bedrijven, groothandel en dienstverlening.

Ingevolge artikel 5.2, onder a, eerste lid, zijn de gronden met de bestemming Stadscentrum (SC), die onderverdeeld zijn in een achttal functiecategorieën zoals aangegeven in lid 1, per straat van het plangebied bestemd als primaire, secundaire en tertiaire doeleinden op een wijze, zoals aangeduid in de functiebijlage bij dit voorschrift.

Ingevolge artikel 5.2, onder g, is de bestemming groenvoorziening mede gericht op handhaving van de stedenbouwkundige of ecologische betekenis alsmede de belevingswaarde van de tuinaanleg rondom de open bebouwing aan de zuidzijde van de singels (Praedinius-, Ubbo Emmius-, Here-, Radesingel) en van de boombeplanting op binnenterreinen, een en ander voorzover gronden op de kaart Hoofdgroenstructuur zijn aangeduid als "tuinen" en "verborgen groen".

Ingevolge artikel 6, eerste lid, mag op de in artikel 5 genoemde gronden uitsluitend worden gebouwd ten dienste van de in lid 1 omschreven doeleinden met inachtneming van de beschrijving in hoofdlijnen als bedoeld in artikel 4.

Ingevolge het tweede lid mag de bebouwing uitsluitend worden opgericht binnen de op de kaarten A t/m D aangegeven bouwgrenzen. De voorgevel van de bebouwing dient ononderbroken in de bouwgrens te liggen.

Ingevolge het derde lid dienen de bebouwingseisen zoals aangegeven op de kaarten A t/m D ten aanzien van bebouwingspercentage, vloerindex, aantal bouwlagen en korrelgrootte in acht te worden genomen.

Ingevolge het zesde lid mag de hoogte van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, niet meer bedragen dan 3 meter.

Ingevolge het negende lid, mogen achter de hoofdmassa van een gebouw op aan- en bijgebouwen geen verdiepingen worden gerealiseerd, die zijn gelegen op een afstand van minder dan 10 meter van de ramen van de aldaar aanwezige wooneenheden.

Ingevolge artikel 7, tweede lid, voor zover thans van belang, is het college bevoegd vrijstelling te verlenen van het bepaalde in artikel 6, derde lid, in die zin, dat het bebouwingspercentage met het getal 10 mag worden verhoogd en de vloerindex met een percentage van 20 mag worden verhoogd.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder g, wordt onder bebouwing verstaan een of meer gebouwen en/of bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

Ingevolge onder i, wordt onder bebouwingspercentage verstaan een op de kaarten A t/m D of in de voorschriften aangegeven percentage, dat de grootte aangeeft van het deel van een bouwperceel, dat ten hoogste mag worden gebouwd.

Ingevolge onder m, wordt onder differentiatievlak verstaan een op de kaarten A t/m D door differentiatiegrenzen omsloten vlak, waarmee gronden zijn aangeduid waarop bebouwingsregelingen van eenzelfde aard van toepassing zijn.

2.3. Het college heeft vrijstelling krachtens artikel 7, tweede lid, van de planvoorschriften verleend voor het bouwplan, omdat de ingevolge het bestemmingsplan maximaal toegestane bebouwingspercentage en vloerindex worden overschreden.

De rechtbank heeft overwogen dat het bouwplan niet voldoet aan het bepaalde in artikel 6, tweede lid, van de planvoorschriften, omdat de voorgevel van het te realiseren kantoorgebouw geheel achter de bouwgrens zal komen te liggen en derhalve niet kan worden volstaan met een vrijstelling krachtens artikel 7, tweede lid, van de planvoorschriften.

2.4. Het college betoogt dat de rechtbank een onjuiste uitleg heeft gegeven aan artikel 6, tweede lid, van de planvoorschriften. Hiertoe voert het aan dat het planvoorschrift zich niet richt op de bebouwing van achtertuinen en dat de rechtbank ten onrechte een algemeen bouwverbod voor gebouwen in het achtererfgebied in het planvoorschrift inleest. Bovendien volgt uit de tekst van het planvoorschrift dat het geen betrekking heeft op ieder afzonderlijk gebouw, maar op het geheel van alle op het perceel aanwezige bebouwing, aldus het college.

2.4.1. Het college heeft artikel 6, tweede lid, van de planvoorschriften, gelezen in samenhang met hetgeen in de in artikel 4 van de planvoorschriften opgenomen beschrijving in hoofdlijnen is vermeld, terecht zo begrepen dat dit planvoorschrift strekt ter bescherming van de stedelijke structuur van het gebied, die wordt gevormd door een aaneengesloten geheel van gevels op de historische bouwgrenzen. Het is de bedoeling van de planwetgever geweest om met dit planvoorschrift handhaving van de historische gevellijnen van de binnenstad te waarborgen. Nu het bestaande kantoorpand in de bouwgrens is gelegen en de bouwgrens van het perceel volledig is bebouwd, is voldaan aan bepaalde in artikel 6, tweede lid, van de planvoorschriften. Geen grond bestaat dan ook voor het oordeel dat de voorgevel van elk zich op het perceel bevindend gebouw in de bouwgrens dient te liggen. De door de

rechtbank aan artikel 6, tweede lid, van de planvoorschriften gegeven uitleg zou bovendien betekenen dat in geval van een volgebouwde bouwgrens nooit vrijstaande gebouwen op het achterterrein mogen worden gebouwd. Dat heeft de planwetgever kennelijk niet bedoeld, hetgeen ook blijkt uit de in artikel 6, negende lid, van de planvoorschriften opgenomen bouw mogelijkheden voor aan- en bijgebouwen achter de hoofdmasse van een gebouw. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte overwogen dat het bouwplan niet voldoet aan het bepaalde in artikel 6, tweede lid, van de planvoorschriften. Het betoog slaagt.

2.5. Nu de rechtbank ten onrechte niet is toegekomen aan de bespreking van de overige door [wederpartij B] en anderen en [wederpartij A] in beroep aangevoerde gronden, zal de Afdeling deze gronden alsnog beoordelen.

2.6. [wederpartij A] heeft in beroep betoogd dat het college zich ten onrechte op het standpunt stelt dat de loopbrug een onderdeel van het te realiseren kantoorgebouw is. Volgens [wederpartij A] moet de loopbrug worden aangemerkt als een bouwwerk, geen gebouw zijnde, waarvoor ingevolge artikel 6, zesde lid, een maximale hoogte van 3 meter geldt. Nu de loopbrug de maximaal toegestane hoogte overschrijdt, is het bouwplan ook in zoverre in strijd met het bestemmingsplan, aldus [wederpartij A].

2.6.1. In hetgeen [wederpartij A] in beroep heeft aangevoerd, wordt geen grond gevonden voor het oordeel dat de loopbrug moet worden aangemerkt als een bouwwerk, geen gebouw zijnde. Nu de loopbrug, die dient als vluchtweg, constructief is verbonden met het te realiseren kantoorgebouw en in functioneel opzicht ten dienste staat van het te realiseren kantoorgebouw en daarvan niet afzonderlijk kan functioneren, dient het te worden aangemerkt als niet te onderscheiden onderdeel van het voorziene kantoorgebouw. Dat, zoals [wederpartij A] stelt, op andere wijze in een vluchtweg kan worden voorzien, wat daarvan zij, maakt dit niet anders. Het betoog faalt.

2.7. [wederpartij B] en anderen hebben in beroep betoogd dat het college heeft miskend dat bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan, omdat volgens de bij het bestemmingsplan behorende functiebijlage aan de Hofstraat maximaal 5% van de straatwandlengte mag bestaan uit bedrijven en dit zal worden overschreden door realisering van het bouwplan.

2.7.1. Volgens de bij artikel 5.2, onder a, eerste lid, van de planvoorschriften behorende functiebijlage mag in de Hofstraat maximaal 5% van de straatwandlengte bestaan uit de functie bedrijven. De voorgevel van het bestaande kantoorpand aan de [locatie] is gelegen aan de straatkant van de Hofstraat. Nu het voorziene bouwplan op het binnenterrein achter het bestaande kantoorgebouw zal worden gerealiseerd, zal dit het aantal strekkende meters van de functie bedrijven in de straatwand van de Hofstraat niet doen toenemen, zodat uitbreiding van de functie bedrijven op het perceel niet in strijd is met artikel 5.2, onder a, eerste lid, van de planvoorschriften, gelezen in samenhang met de daarbij behorende functiebijlage. Het betoog faalt.

2.8. [wederpartij B] en anderen en [wederpartij A] hebben voorts betoogd dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet in redelijkheid vrijstelling voor het bouwplan heeft kunnen verlenen.

[wederpartij A] heeft in dit verband aangevoerd dat het binnenterrein op de bij het bestemmingsplan behorende kaart 2 als verborgen groen is aangeduid, dat ingevolge artikel 4.B.V van de planvoorschriften qua inrichting, kwaliteit en beleving van bijzondere waarde is (zowel ecologisch als stedenbouwkundig) en zoveel mogelijk dient te worden gehandhaafd en te worden versterkt. Voorts heeft zij aangevoerd dat het college onvoldoende rekening heeft gehouden met het feit dat zij door haar medische toestand voor het ontvangen van

buitenlucht en zonlicht is aangewezen op haar achtertuin en dat haar privacy en zonlicht in haar tuin door het bouwplan drastisch zullen verminderen.

[wederpartij B] en anderen hebben aangevoerd dat het college heeft miskend dat het bestemmingsplan de woonfunctie beoogt te beschermen en dat derhalve voorkomen moet worden dat andere functies de woonfunctie frustreren of aantasten. Zij hebben tevens aangevoerd dat het bouwplan in strijd is met de geest van het bestemmingsplan omdat het de bedoeling van het bestemmingsplan is dat feitelijk ten minste 50% van het differentiatiegebied van het gehele binnenterrein onbebouwd dient te blijven. Ten slotte hebben zij aangevoerd dat het college onvoldoende rekening heeft gehouden met het feit dat de nieuwbouw door de verstening, ruimteverlies en verminderd daglicht negatieve gevolgen zal hebben voor de op het binnenterrein aanwezige bomen en groen alsmede het woon- en leefklimaat van omwonenden.

2.8.1. De beslissing al dan niet vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan behoort tot de bevoegdheden van het college, waarbij het college beleidsvrijheid heeft en de rechter de beslissing terughoudend moet toetsen, dat wil zeggen zich moet beperken tot de vraag of het college in redelijkheid tot zijn besluit om de vrijstelling te verlenen heeft kunnen komen.

2.8.2. Voorop gesteld zij dat het bestemmingsplan, met vrijstelling, de bouw van het kantoorpand met twee bouwlagen op dit deel van het binnenterrein tot aan de perceelsgrens mogelijk maakt. De vrijstelling van het bestemmingsplan betreft uitsluitend een geringe afwijking van het toegestane bebouwingspercentage en de vloerindex en benutting van de in het bestemmingsplan voorziene bebouwingsmogelijkheden op het perceel zou ook tot een aantasting van het binnenterrein leiden.

2.8.3. Geen grond bestaat voor het oordeel dat het college zich, mede onder verwijzing naar de door Pius Floris Boomverzorging uitgevoerde BomenEffectAnalyse van juli 2010, ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het bouwplan geen negatieve gevolgen heeft voor het ter plaatse op het binnenterrein aanwezige groen. Naar aanleiding van de conclusie uit de BomenEffectAnalyse dat realisering van het bouwplan kan leiden tot wortelschade aan de op het binnenterrein aanwezige paardenkastanje is het bouwplan aangepast in die zin dat de fundering anders zal worden uitgevoerd. Door de gewijzigde fundering zal de grond doorwortelbaar blijven en zal de capaciteit van de groeiplaats toenemen ten gevolge waarvan de wortelschade minimaal zal zijn. In de door Pius Floris Boomverzorging opgestelde aanvulling op de BomenEffectAnalyse is geconcludeerd dat deze alternatieve bouwwijze een zeer positief effect zal hebben op de bomen in de omgeving, mits wordt voldaan aan de in de aanvulling opgenomen voorwaarden. [wederpartij B] en anderen en Stoffer hebben niet aannemelijk gemaakt, bijvoorbeeld door het overleggen van een tegenrapport van een deskundige, dat de in de rapporten neergelegde conclusies niet juist zijn. In aanmerking nemende dat de BomenEffectAnalyse en het daarbij behorende aanvullend rapport onderdeel uitmaken van het in bezwaar gehandhaafde besluit van 10 december 2010 is voldoende gewaarborgd dat [vergunninghouder] overeenkomstig de hierin opgenomen aanbevelingen en voorwaarden handelt en dat de bomen in de omgeving van het bouwplan geen schade zullen ondervinden van het bouwplan. In dit verband acht de Afdeling voorts van belang dat [vergunninghouder] ter zitting van de Afdeling te kennen heeft gegeven dat de buizen, kabels en leidingen die aanvankelijk op een diepte van 70 tot 80 cm in de grond zouden worden aangelegd, in de loopbrug zullen worden verwerkt zodat hiervoor geen grondwerk, met mogelijke wortelschade, hoeft te worden verricht. In aanmerking voorts nemende de in het bestemmingsplan opgenomen ruime bebouwingsmogelijkheden op het perceel, worden in hetgeen [wederpartij B] en anderen en [wederpartij A] hebben aangevoerd evenmin aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat de daglichtvermindering ten gevolge van

realisering van het bouwplan zodanig zal zijn dat dit ten koste zal gaan van de in de nabijheid van het voorziene kantoorgebouw aanwezige beplanting.

2.8.4. Evenmin bestaat grond voor het oordeel dat het bouwplan de woonfunctie ter plaatse zodanig zal aantasten of frustreren dat het college hierin reden had moeten zien om geen medewerking aan het bouwplan te verlenen. Het college heeft zich in dit verband terecht op het standpunt gesteld dat de in het bestemmingsplan beoogde versterking van de woonfunctie gezien moet worden in samenhang met de doelstelling van het bestemmingsplan om de multifunctionaliteit van de binnenstad te handhaven en te versterken. Het in het bestemmingsplan neergelegde ruimtelijk beleid voor de binnenstad is gericht op handhaving van de verscheidenheid en menging van stedelijke functies. Hieraan is onder meer invulling gegeven door in de bij het bestemmingsplan behorende functiebijlage te bepalen welk percentage van de straatlengte de verschillende functies mogen invullen.

Nu bedrijfsmatige activiteiten op het perceel zijn toegestaan, heeft het college gelet op vorenstaande in redelijkheid het belang van [vergunninghouder] bij realisering van het bouwplan zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van omwonenden bij behoud van de openheid van het binnenterrein binnen het differentiatievlak.

2.8.5. Niet in geschil is dat het bouwplan gevolgen zal hebben voor het uitzicht, de privacy en zonlichttoetreding in de tuin van [wederpartij A]. In aanmerking genomen dat deze gevolgen niet groter zijn dan waarvan sprake zou zijn in geval van benutting van de in het bestemmingsplan opgenomen bebouwingsmogelijkheden, zoals het college onweersproken heeft gesteld, heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat het bouwplan niet zal leiden tot een onaanvaardbaar verlies van zonlichttoetreding, privacy en uitzicht op grond waarvan het vrijstelling dient te weigeren.

2.8.6. Gelet op vorenstaande bestaat geen grond voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van de in artikel 7, tweede lid, van de planvoorschriften opgenomen vrijstellingsbevoegdheid. Het betoog faalt.

2.9. [wederpartij B] en anderen hebben voorts betoogd dat voor uitvoering van de werkzaamheden een vergunning als bedoeld in artikel 13 van de Erfgoedverordening 2010 gemeente Groningen benodigd is en nu die ontbreekt, strijd met het bestemmingsplan bestaat.

2.9.1. Niet in geschil is, dat het perceel gelegen is in een archeologisch verwachtingsgebied. In geschil is evenmin dat een vergunning als bedoeld in artikel 13 van de Erfgoedverordening benodigd is. Dit brengt echter niet mee dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan en ook overigens levert het geen weigeringsgrond op voor verlening van een bouwvergunning. Het betoog slaagt derhalve niet.

2.10. [wederpartij B] en anderen hebben in het door hen ingediende verweerschrift aangevoerd dat het college ten onrechte ontheffing heeft verleend van het bepaalde in artikel 2.5.30, eerste lid, van de Bouwverordening. Nu zij dit betoog niet reeds in beroep hebben aangevoerd, dient deze grond buiten beschouwing te blijven.

2.11. Gelet op vorenstaande leiden de in beroep aangevoerde gronden niet tot vernietiging van het besluit van 27 mei 2011.

2.12. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient, voor zover aangevallen, te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen tegen het besluit van 27 mei 2011 van het college alsnog ongegrond verklaren.

2.13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Groningen van 27 oktober 2011 in zaken nrs. 11/649 en 11/678;

III. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck en mr. N.S.J. Koeman, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.W. van Leeuwen, ambtenaar van staat.

w.g. Hagen w.g. Van Leeuwen
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 22 augustus 2012

604.