

JG 2018/27

□ JG 2018/27, Raad van State, 02-05-2018, ECLI:NL:RVS:2018:1472, 201604798/1/R3 (annotatie)

Bestemmingsplan, Kruimelvergunning, Bevoegdheid gemeenteraad, Ruimtelijke ordening

GEGEVENS

Instantie	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Datum uitspraak	02-05-2018
Publicatie	JG 2018/27 (Sdu Jurisprudentie Gemeenten), aflevering 4, 2018
Annotator	mw. mr. M.W. Holtkamp
ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:1472
Zaaknummer	201604798/1/R3
Overige publicaties	ECLI:NL:RVS:2018:1472 JOM 2018/508 OGR-Updates.nl 2018-0104
Rechtsgebied	Bestuursrecht algemeen
Rubriek	Omgevingsrecht
Rechters	mr. Van der Wiel
Partijen	Appellante tegen de gemeenteraad van de gemeente Den Haag
Regelgeving	Bor - Bijlage II, art. 4 Wro - 3.6a

SAMENVATTING

De Afdeling overweegt in deze uitspraak dat de Wabo noch de Wro de raad de bevoegdheid geven om in een bestemmingsplan een bepaling op te nemen die uitsluit dat toepassing wordt gegeven aan artikel 4 van bijlage II van het Bor.

UITSPRAAK

Procesverloop

Bij besluit van 14 april 2016 heeft de raad het bestemmingsplan ‘Statenkwartier’ vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

Bij besluit van 18 mei 2017 heeft de raad het bestemmingsplan ‘Statenkwartier’ gewijzigd vastgesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 november 2017, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door drs. M. Houtman en mr. J.H. Potter, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan biedt een actueel juridisch-planologisch kader voor de wijk Statenkwartier in Den Haag. Het plangebied wordt begrensd door de Westduinweg, Doornstraat, Scheveningsweg, Eisenhowerlaan, President Kennedylaan en de Houtrustweg. Het gebied is grotendeels aangewezen tot Rijksbeschermd stadsgezicht. [appellante] woont in het plangebied aan de [locatie] en kan zich niet verenigen met de in het plan opgenomen regeling voor dakopbouwen, omdat deze regeling volgens haar ertoe leidt dat het Rijksbeschermd stadsgezicht wordt aangetast.

[...]

Regeling dakopbouwen

4. Het beroep is uitsluitend gericht tegen de in het plan opgenomen mogelijkheid om dakopbouwen op bestaande panden te realiseren. In paragraaf 5.2.2. van de

plantoelichting is toegelicht welke afweging is gemaakt om in het plangebied dakopbouwen toe te staan. Daarbij is enerzijds gekeken naar de mogelijkheid van verdichting langs hoofdonsluitingswegen door het toepassen van minimaal vijf bouwlagen. Anderzijds is het uitgangspunt dat dakopbouwen in de hele stad zijn toegestaan, tenzij het stedenbouwkundig niet verantwoord is. Per bestemmingsplangebied is volgens de plantoelichting een stedenbouwkundige afweging gemaakt, waarbij onder meer de volgende aspecten een rol spelen: straatprofielen dienen voldoende ruim te zijn om dakopbouwen aan een of twee kanten toe te voegen en er wordt gekeken naar de hoogte van omliggende panden, de behoefte aan dakopbouwen, de dakvormen en de ensemblewaarden. Ook is gekeken naar de bezonning en de parkeerdruk.

In het plan is door middel van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding -1' weergegeven dat bij recht een dakopbouw mag worden gerealiseerd. Voor die locaties waar door de initiatiefnemer moet worden aangetoond dat belendende percelen geen hinder ondervinden qua bezonning en positie, vorm en massaopbouw is de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding-2' toegekend. Verder zijn dakopbouwen in het plan mogelijk gemaakt door op bepaalde locaties een hogere bouwhoogte vast te stellen dan de bestaande bouwhoogte, aldus de plantoelichting.

5. Bij het wijzigingsbesluit zijn voor een groot deel van het plangebied de goot- en bouwhoogtes gewijzigd vastgesteld. Voor het vaststellen van deze hoogtes is als basis uitgegaan van de goot- en of bouwhoogtes, zoals vastgesteld in het voorgaande bestemmingsplan 'Statenkwartier' uit 1992. Daarbij zijn de hoogtes in halve meters afgerond naar boven. Verder zijn hoogtes waarbij in het voorgaande plan uit 1992 enkel een goothoogte was opgenomen voorzien van een maximale bouwhoogte die drie meter hoger ligt. Dit omdat hier al een planologische mogelijkheid was om een kap te realiseren, aldus de reactie op de zienswijzen over het wijzigingsbesluit.

6. [appellante] betoogt dat met het plan afbreuk wordt gedaan aan het karakter van het Statenkwartier en de bescherming als Rijksbeschermd stadsgezicht door toe te staan dat op de bestaande bebouwing dakopbouwen kunnen worden gerealiseerd. In het voorgaande plan was dit niet toegestaan en dit had volgens [appellante] ook het uitgangspunt moeten zijn van dit plan, dat als beschermend en conserverend is aangemerkt. De raad heeft volgens [appellante] onvoldoende gemotiveerd waarom meer gewicht is toegekend aan het belang om dakopbouwen te kunnen realiseren dan aan het belang van het beschermen van het Rijksbeschermd stadsgezicht. Dit is in strijd met de artikelen 3:4 en 3:46 van de Awb, aldus [appellante]. De in de plantoelichting genoemde belangen van bewoners om onder andere meer woonruimte te kunnen creëren en van de gemeente om verdichting te bevorderen kunnen volgens [appellante] niet doorslaggevend zijn om dakopbouwen mogelijk te maken. Daartoe voert zij onder meer aan dat bewoners van de wijk Statenkwartier weten dat zij in een beschermd stadsgezicht wonen en daardoor niet zondermeer hun woning kunnen veranderen. Over verdichting voert zij aan dat nieuwe dakopbouwen niet zullen leiden tot meer bewoners in de wijk. Dit blijkt volgens haar ook uit de gemeentelijke parkeernota waarin is opgenomen dat niet langer met de toename van parkeerdruk rekening hoeft te worden gehouden indien het oppervlak van een woning door het aanbrengen van een dakopbouw wordt vergroot. Ook staan de mogelijke dakopbouwen niet in verhouding tot de woningvoorraad die de gemeente wenst te creëren, aldus [appellante]. Verder voert zij aan dat de raad de verkeerde criteria bij de stedenbouwkundige afweging heeft gehanteerd door te kijken naar straatprofielen, bouwhoogtes, dakvormen en ensemblewaarden. Volgens haar wijzigt een dakopbouw het straatprofiel, omdat de breedte van een straat tussen hoge woningen anders wordt ervaren dan tussen lage woningen. Verder dient per individuele locatie een afweging te worden gemaakt in plaats van per ensemble, aangezien dakopbouwen niet per ensemble zullen worden gerealiseerd, aldus [appellante].

Voorts voert [appellante] aan dat artikel 25, lid 25.2, onder e en f, en artikel 25, lid 25.3, van de planregels, die het mogelijk maken om dakopbouwen te realiseren, vernietigd moeten worden. Met deze bepalingen wordt volgens haar de bescherming die artikel 25, lid 25.2 onder a tot en met d, van de planregels biedt, ondergraven. Dat in lid 25.3 staat dat een advies van een deskundige noodzakelijk is, is volgens [appellante] onvoldoende. Zij wijst daarbij op het negatieve advies dat is gegeven ten aanzien van de dakopbouw aan de Frankenslag 114a, maar waarvoor toch een omgevingsvergunning is verleend.

Verder voert zij aan dat de raad ten onrechte de bouwhoogte 3 m heeft verhoogd voor die panden waarvoor in het voorgaande plan alleen een goothoogte was opgenomen. De op die panden op grond van het voorgaande plan te realiseren kap is niet te vergelijken met de dakopbouw die op grond van het voorliggende plan kan worden gebouwd, aldus [appellante]. Verder vreest zij dat er ook bij het wijzigingsbesluit foutieve bouw- en goothoogtes zijn opgenomen. Daartoe wijst zij op de onjuiste gegevens die zijn opgenomen ten aanzien van de woningen aan de Frankenslag 110-120 en 124-128 en de woningen aan de Van Aerssenstraat 60-74.

6.1. Gelet op de ontvankelijkheid van het beroep van [appellante] kan zij alleen opkomen tegen de dakopbouwen die worden mogelijk gemaakt op de panden aan de Frankenslag en de Van Aerssenstraat, gelegen tussen de Johan van Oldenbarneveldtlaan en de Prins Mauritslaan. Aan de gronden van deze panden is de bestemming 'Wonen-1' toegekend. Volgens de verbeelding zijn er in dit gebied geen specifieke aanduidingen opgenomen om dakopbouwen mogelijk te maken. Wel zijn dakopbouwen mogelijk gemaakt door de panden die in het voorgaande plan alleen een goothoogte hadden te voorzien van een maximale bouwhoogte die 3 m hoger is dan de goothoogte. [appellante] heeft zich concreet gericht tegen de dakopbouwen die op deze manier zijn mogelijk gemaakt op de panden aan de Frankenslag 110 tot en met 120 en 124 tot en met 128. Deze panden staan tegenover de woning van [appellante]. Volgens haar is het niet noodzakelijk op deze panden een dakopbouw toe te staan en zou de mogelijkheid per pand gezien moeten worden in plaats van te kijken naar de hele gevelrij en de reeds gerealiseerde dakopbouwen. Zij wijst er daarbij op dat de vergunning voor de dakopbouw op het pand aan de Frankenslag 114a niet onherroepelijk is.

6.2. De gemaakte afweging ten aanzien van de panden aan de Frankenslag 110 tot en met 120 en 124 tot en met 128 is volgens de raad abusievelijk niet opgenomen in paragraaf 5.2.2 van de plantoelichting, maar wel in het raadsvoorstel. De raad stelt dat vanwege precedentwerking ervoor is gekozen om op genoemde panden een dakopbouw te kunnen realiseren. Dit omdat aan de Frankenslag 122a, 114a en 108 reeds dakopbouwen zijn gerealiseerd. Volgens de raad zal de verhoging van de bouwhoogte de eenheid van de gevelrij ten goede komen. Dit standpunt van de raad acht de Afdeling niet onredelijk.

6.3. Het plangebied is grotendeels aangewezen als Rijksbeschermd stadsgezicht. Ook de Frankenslag en de Van Aerssenstraat behoren tot het Rijksbeschermd stadsgezicht. Zoals in de uitspraak van de Afdeling van 24 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4835, is overwogen betekent de omstandigheid dat het plangebied grotendeels is aangewezen als beschermd stadsgezicht niet dat dit stadsgezicht dient te worden bevroren in de toestand waarin het zich bevindt. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellante] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid op de panden aan de Frankenslag 110 tot en met 120 en 124 tot en met 128 dakopbouwen heeft kunnen mogelijk maken. In zoverre kan worden daargelaten de vraag of de kap die op grond van het voorgaande plan gerealiseerd kon worden te vergelijken is met een dakopbouw die het voorliggende plan mogelijk maakt.

Het betoog faalt in zoverre.

[...]

Goot- en bouwhoogtes

7. [appellante] voert aan dat de bestaande goot- en bouwhoogtes dwingend moeten worden voorgeschreven in het plan en dat in het plan uitgesloten moet worden dat met toepassing van artikel 4 uit bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) dakopbouwen kunnen worden gerealiseerd. Volgens haar kan de raad op basis van artikel 2.10, eerste lid, sub d, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) op voorhand besluiten dat het plaatsen van een bouwwerk boven de bestaande goot- en bouwhoogte strijdig is met redelijke eisen van welstand, die mede worden bepaald door het karakter van het Rijksbeschermd stadsgezicht.

7.1. In artikel 2.10 van de Wabo is bepaald wanneer een omgevingsvergunning dient te worden geweigerd. Deze bepaling ziet niet op het vaststellen van een bestemmingsplan. De Wabo noch de Wet ruimtelijke ordening geeft de raad de bevoegdheid om het plan een bepaling op te nemen die uitsluit dat toepassing wordt

gegeven aan artikel 4 van bijlage II van het Bor.

Het betoog faalt.

[...]

NOOT

Onbekend maakt onbemind: de bevoegdheid van de gemeenteraad om het gebruik van kruimelvergunningen aan banden te leggen
Bovenaande uitspraak is opgenomen vanwege de overweging van de Afdeling in paragraaf 7.1. En dan in het bijzonder het zinnetje:

“De Wabo noch de Wet ruimtelijke ordening geeft de raad de bevoegdheid om het plan een bepaling op te nemen die uitsluit dat toepassing wordt gegeven aan artikel 4 van bijlage II van het Bor.”

Waar ging het in deze zaak over? Een bewoonster van de Statenbuurt in Den Haag kon zich niet vinden in de in het bestemmingsplan ‘Statenkwartier’ opgenomen regeling inzake dakopbouwen. In haar directe woonomgeving (waarvoor zij in haar beroep ontvangen werd) leek het concreet te gaan om circa tien panden waarin het bestemmingsplan een ruimere mogelijkheid bood voor het plaatsen van dakopbouwen. Daarnaast wenste appellante dat in het bestemmingsplan zou worden uitgesloten dat met toepassing van artikel 4 van bijlage II van het Bor (extra) dakopbouwen zouden kunnen worden gerealiseerd.

Op die wens reageert de Afdeling vervolgens met de zin dat de Wabo noch de Wro een dergelijke bevoegdheid aan de raad geven. Echter, is dat wel waar?

In artikel 3.6a van de Wro is namelijk het volgende opgenomen:

“Bij een bestemmingsplan kan worden uitgesloten dat daarvan voor bepaalde termijn kan worden afgeweken door middel van een omgevingsvergunning waarbij toepassing is gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht indien het belang ter bescherming waarvan een bepaalde bestemming in het plan is opgenomen zich daarmee niet verdraagt.”

Door dit artikel is de gemeenteraad dus bevoegd om in de planregels op te nemen dat het is uitgesloten – voor een bepaalde termijn – van specifieke planregels af te wijken middels een kruimelvergunning. Dit is een fascinerend artikel waarvan mij onbekend is of het ooit gebruikt is in gemeenteland. Ik ken in ieder geval geen voorbeelden. Het is ook een bepaling die nog niet zo gek lang in deze vorm in de Wro is opgenomen, te weten sinds 1 november 2014. Met die wetswijziging werden bepalingen uit de Crisis- en herstelwet permanent gemaakt en werd ook de uitgebreide voorbereidingsprocedure afgeschaft voor tijdelijke afwijkingen van het bestemmingsplan (het voormalige art. 2.12 lid 2 Wabo). In plaats daarvan werd onderdeel 11 aan de kruimellijst van artikel 4 bijlage II van het Bor toegevoegd voor tijdelijk gebruik van gronden of bouwwerken.

Artikel 3.6a Wro van vóór de wetswijziging van 1 november 2014 had alleen betrekking op de tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan waarvoorheen de uitgebreide procedure voor moest worden gebruikt (het oude art. 2.12 lid 2 Wabo). Vrij ongemotiveerd is met de wetswijziging van 1 november 2014 echter het bereik van de regeling uitgebreid tot *alle* kruimels en niet alleen de tijdelijke afwijkingen van het bestemmingsplan. Wat wel onveranderd lijkt, is dat de raad de bevoegdheid van het college van B&W om kruimelvergunningen te verlenen voor een *bepaalde termijn* kan beperken in de planregels.

Als je op zoek gaat naar de geschiedenis van artikel 3.6a Wro, dan blijkt dat het artikel (met ongeveer dezelfde inhoud) al vanaf 1965 in de Wro en haar voorlopers staat. In 2008 als artikel 3.22 lid 2 van de Wet ruimtelijke ordening en daarvoor als artikel 17 lid 2 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In de memorie van toelichting voor de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965 stond de volgende motivering waarom het mogelijk moest zijn de bevoegdheid van het college van B&W voor buitenlandse tijdelijke vrijstellingen aan banden te leggen:

“Ten einde bijzonder kwetsbare gebieden te beschermen kan bij het bestemmingsplan de toepasselijkheid van dit artikel voor het gehele plan of voor één of meer gedeelten daarvan worden uitgesloten.” (Kamerstukken II 1957/58, 4233, nr. 3, p. 16)

Een ongeveer gelijke motivering wordt in de wetgeschiedenis opnieuw gebruikt bij bijvoorbeeld de wet van 1 juli 1999 tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Bij deze wetswijziging werd een aparte tijdelijke vrijstellingsmogelijkheid voor kassen geschrapt en deze bouwwerken kwamen daarmee onder het bereik van de ‘normale’ tijdelijke regeling van het (toenmalige) artikel 17 lid 2 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In de Kamerstukken is hier vervolgens het volgende over te lezen:

“Dit houdt in dat burgemeester en wethouders in de toekomst voor kassen groter dan 100 m² voor de in artikel 17 vervatte maximale termijn van 5 jaar nog steeds zonder voorafgaand toezicht van gedeputeerde staten vrijstelling zullen kunnen verlenen. Bovendien wordt in dit verband gewezen op het bepaalde in artikel 17, tweede lid. Dat artikellid maakt het mogelijk in het bestemmingsplan de bevoegdheid tot het gebruik van artikel 17 uit te sluiten. Die bepaling kan met name in kwetsbare buitengebieden een rol spelen.”

Voor de rest is de wetgever niet scheutig geweest met een nadere toelichting in welke gevallen een gemeenteraad nu kan besluiten om artikel 3.6a Wro in te zetten en waarom in 2014 is gekozen de reikwijdte van de bepaling uit te breiden tot alle kruimelafwijkingen.

Onbekend maakt onbemind, zelfs de Afdeling lijkt het bestaan van artikel 3.6a van de Wro dus te zijn vergeten. In ieder geval voor de bewoonster van de Statenbuurt is dat wat zuur omdat haar verzoek wel een wat meer inhoudelijke reactie van de Afdeling had verdiend. Voor gemeenteraden is het goed om deze bevoegdheid af te stoffen en te beseffen dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan wel degelijk beschikt over een instrument om in voorkomend geval vooraf het gebruik van de kruimelvergunningen te beperken.

mw. mr. M.W. Holtkamp