Uitspraak 201804671/1/A1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2197
Datum uitspraak	3 juli 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 april 2017 heeft het college geweigerd om aan [appellant] een omgevingsvergunning te verlenen voor het veranderen van de woning op het perceel [locatie] te Den Haag (hierna: het perceel) door het maken van een dakterras.

Volledige tekst

201804671/1/A1.
Datum uitspraak: 3 juli 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Den Haag,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 4 mei 2018 in zaak nr. 17/6108 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Den Haag.

Procesverloop

Bij besluit van 3 april 2017 heeft het college geweigerd om aan [appellant] een omgevingsvergunning te verlenen voor het veranderen van de woning op het perceel [locatie] te Den Haag (hierna: het perceel) door het maken van een dakterras.

Bij besluit van 18 juli 2017 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 mei 2018 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 april 2019, waar [appellant], bijgestaan door mr. A.H. Vermeulen, advocaat te Den Haag, en het college, vertegenwoordigd door A.C. Visser, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 12 januari 2017 heeft [appellant] een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend voor het veranderen van de woning op het perceel door het maken van een dakterras. Deze aanvraag dient ter legalisering van het reeds gerealiseerde dakterras. De woning ligt in het gemeentelijk Rijksbeschermd stadsgezicht Centrum. Ter plaatse geldt het bestemmingsplan "Binnenhof e.o." (hierna: het bestemmingsplan). Op het perceel rust de bestemming "Wonen" en de dubbelbestemmingen "Waarde - Archeologie 2" en "Waarde - Cultuurhistorie". Uit de plankaart volgt dat de maximale bouwhoogte voor het perceel 10 m bedraagt. Het dakterras leidt volgens het college tot een overschrijding van deze maximale bouwhoogte. Verder stelt het college zich op het standpunt dat het dakterras in strijd is met het Rijksbeschermd stadsgezicht Centrum en de cultuurhistorische waarden daarvan aantast. Daarnaast is het dakterras volgens het college in strijd met redelijke eisen van welstand. Het college heeft de gevraagde omgevingsvergunning om deze redenen bij het besluit van 3 april 2017 geweigerd.

Bestemmingsplan

2. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het bouwplan in overeenstemming is met het bestemmingsplan. Hij voert daartoe aan dat de woning vóór de inwerkingtreding van het bestemmingsplan al een bouwhoogte had van meer dan 10 m, zodat het dakterras niet leidt tot een overschrijding van de maximale bouwhoogte van artikel 22.2.1, onder b, van de planregels. Daarnaast voert hij aan dat het dakterras ook niet in strijd is met artikel 26.2, onder a en b, van de planregels. Volgens hem is het dakterras een aanwinst voor het Rijksbeschermd stadsgezicht Centrum en de cultuurhistorische waarden daarvan.

2.1. Artikel 22.2.1 van de planregels luidt:

"Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

[…];

b. de goot- en/of bouwhoogte van gebouwen mag niet meer bedragen dan op de plankaart staat aangegeven;

[…]."

Artikel 26.1 luidt:

"De voor 'Waarde - Cultuurhistorie' aangewezen gronden zijn, behalve voor de daar voorkomende bestemmingen als bedoeld in artikelen 3 tot en met 25, mede bestemd voor behoud en bescherming van de cultuurhistorische waarden van het Rijksbeschermd stadsgezicht Centrum Den Haag, zoals beschreven in het aanwijzingsbesluit Rijksbeschermd stadsgezicht 's Gravenhage uitbreiding van 28 juni 1994 met de bijbehorende toelichtingen, als opgenomen in bijlagen 6 tot en met 21 bij de regels van dit plan."

Artikel 26.2 luidt:

"Voor het bouwen binnen de dubbelbestemming 'Waarde - Cultuurhistorie' gelden de volgende regels:

a. het bouwen moet plaatsvinden met inachtneming van de cultuurhistorische waarden als bedoeld in lid 26.1, die op het tijdstip van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan aanwezig waren, en nadat hierover advies is ingewonnen van de Commissie als bedoeld in artikel 1, lid 9, van de Monumentenverordening Den Haag;

b. het bepaalde onder a. heeft, bij strijdigheid daarmee, voorrang op de bouwregels van de andere voorkomende bestemmingen als bedoeld in lid 26.1 en op de algemene bouw- en afwijkingsregels;

[…];"

2.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat het dakterras in strijd is met artikel 22.2.1, onder b, van de planregels. Vast staat dat het pand na realisering van het dakterras een bouwhoogte heeft van ongeveer 11,40 m. Dat betekent dat de maximale bouwhoogte met 1,40 m wordt overschreden. De omstandigheid dat de voorgevel van het pand al een bouwhoogte van meer dan 10 m had op het moment dat het bestemmingsplan in werking trad, betekent niet, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, dat die hoogte als maatgevend dient te gelden en dat de aanvraag daarom niet in strijd is met het bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

2.3. Het betoog van [appellant] dat het dakterras niet in strijd is met artikel 26.2, onder a en b, van de planregels, hangt samen met de onder 3 opgenomen beroepsgrond en zal in dat verband besproken worden.

Belangenafweging

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen weigeren om medewerking te verlenen aan een afwijking van het bestemmingsplan. Volgens hem heeft het college zich ten onrechte gebaseerd op het advies van de Welstands- en monumentencommissie (hierna: de commissie) van 1 maart 2017. Hij voert aan dat, gelet op de omliggende dakterrassen, zijn dakterras niet kan leiden tot een aantasting van de cultuurhistorische waarden, omdat het esthetisch beter past in de omgeving dan die omliggende dakterrassen. Bovendien heeft de commissie nagelaten om de publicatie "Erfgoed in goede handen?" van 7 maart 2013 van de Erfgoedinspectie (hierna: de publicatie) bij de beoordeling van zijn aanvraag te betrekken. Uit de publicatie blijkt namelijk dat, omdat het dakterras niet zichtbaar is vanaf de straat, de aanvraag niet getoetst hoeft te worden aan de cultuurhistorische waarden, aldus [appellant]. Ter ondersteuning van zijn betoog heeft hij een rapport van ir. E. Keijzer van 11 september 2018 overgelegd.

3.1. Vast staat dat het college bevoegd is om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid heeft het college beleidsruimte. De rechter toetst of het college in redelijkheid tot zijn besluit om de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren heeft kunnen komen.

3.2. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat ondanks de zeer geringe afwijking

van de maximale bouwhoogte zoals vastgesteld in het bestemmingsplan, de plaatsing van het dakterras een dusdanige inbreuk op de stedelijke kwaliteit van het gebied vormt dat medewerking niet wenselijk is. Daarbij verwijst het college naar het advies van de commissie van 1 maart 2017. De aanvraag is blijkens dit advies niet alleen in het kader van de welstand getoetst aan de "Welstandsnota Den Haag 2017" (hierna: de welstandsnota), maar is ook beoordeeld in het kader van de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie". Uit het advies volgt dat de commissie niet kan instemmen met het bouwplan, omdat het pand wordt beëindigd door een mansardekap. Door het op de voorgestelde wijze realiseren van een constructie met dakterras bovenop deze kap wordt de kap, en daarmee ook het pand, ernstig aangetast. De commissie beoordeelt dit als een aantasting van het Rijksbeschermd stadsgezicht Centrum en de cultuurhistorische waarden ervan.
3.3. Het college heeft in de stelling van [appellant] dat het dakterras niet kan leiden tot een aantasting van de cultuurhistorische waarden, omdat het volgens hem esthetisch beter past in de omgeving dan andere dakterrassen, geen reden hoeven te vinden om de gevraagde omgevingsvergunning alsnog te verlenen. Wat [appellant] aanvoert, biedt geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college in redelijkheid heeft kunnen weigeren om van het bestemmingsplan af te wijken. De publicatie, waar [appellant] naar verwijst, biedt geen grond voor het oordeel dat het dakterras niet getoetst hoeft te worden aan artikel 26.2, onder a en b, van de planregels. De publicatie is een onderzoek van de Erfgoedinspectie dat bedoeld was om de taak als toezichthouder op gemeenten wat betreft de gebouwde monumentenzorg af te ronden en over te dragen aan provincies die de taak over zouden nemen. Daarnaast is de publicatie een boodschap aan alle verantwoordelijke partijen om de door de Erfgoedinspectie gesignaleerde risico's ter harte te nemen en te verwerken in beleid en uitvoeringspraktijk. De publicatie zegt niets over de toetsing van bouwplannen aan bestemmingsplannen. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college zich heeft kunnen baseren op het advies van 1 maart 2017 en de gevraagde omgevingsvergunning vanwege de aantasting van de cultuurhistorische waarden van het Rijksbeschermd stadsgezicht Centrum in redelijkheid heeft kunnen weigeren.

Het betoog faalt.

Gelijkheidsbeginsel

4. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zijn beroep op het gelijkheidsbeginsel niet slaagt. Hij voert aan dat enkele jaren geleden wél een omgevingsvergunning is verleend voor het plaatsen van een dakterras op een plat dak op het pand aan de Jan Evertstraat 19A-B, terwijl dat dakterras minder goed in de omgeving past dan het dakterras van [appellant] en zichtbaar is vanaf de openbare weg. Dit geldt ook voor twee andere omliggende dakterrassen aan de Nieuwe Uitleg, zo stelt hij. Daarnaast voert hij aan dat ook de overkapping bij het pand aan de Jan Evertstraat 28 minder fraai is dan zijn dakterras en tevens zichtbaar is vanaf de openbare weg.

4.1. Het college heeft toegelicht dat de omliggende dakterrassen niet vergelijkbaar zijn met het dakterras van [appellant]. De panden waarop deze dakterrassen zijn gerealiseerd hebben, anders dan de woning van [appellant], geen mansardekap. Daarbij komt dat de omliggende dakterrassen geheel anders van vorm zijn dan het dakterras van [appellant], aldus het college. Wat betreft de overkapping bij het pand aan de Jan Evertstraat 28 stelt het college zich op het standpunt dat geen sprake is van een vergelijkbaar geval, omdat het een overkapping is en geen dakterras.

4.2. Gelet op de door het college gegeven motivering heeft de rechtbank terecht overwogen

dat de door [appellant] aangedragen gevallen niet vergelijkbaar zijn met het door hem aangevraagde dakterras, nu geen van de genoemde omliggende dakterrassen zijn gerealiseerd op een mansardekap. De overkapping bij het pand aan de Jan Evertstraat 28 kan niet aangemerkt worden als een vergelijkbaar geval, alleen al omdat het geen dakterras is. Het betoog faalt.

Redelijke eisen van welstand

5. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat het dakterras niet in strijd is met redelijke eisen van welstand. Volgens [appellant] heeft de commissie zich in het advies van 1 maart 2017 ten onrechte alleen vanwege de omstandigheid dat sprake is van een mansardekap op het standpunt gesteld dat het dakterras in strijd is met redelijke eisen van welstand. De commissie had naar alle relevante feiten moeten kijken, waaronder de omstandigheid dat het dakterras niet zichtbaar is vanaf de straat, aldus [appellant].

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1443, mag het college, hoewel het niet aan een welstandsadvies is gebonden en de verantwoordelijkheid voor welstandstoetsing bij hem berust, aan het advies in beginsel doorslaggevende betekenis toekennen. Tenzij het advies naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont dat het bestuursorgaan dit niet - of niet zonder meer - aan zijn oordeel omtrent de welstand ten grondslag heeft mogen leggen, behoeft het overnemen van een welstandsadvies in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders indien de aanvrager of een derde-belanghebbende een advies overlegt van een andere deskundig te achten persoon of instantie dan wel gemotiveerd aanvoert dat het welstandsadvies in strijd is met de volgens de welstandsnota geldende criteria.

5.2. De commissie heeft op 1 maart 2017 een negatief advies uitgebracht. De commissie heeft het bouwplan getoetst aan de onderdelen ‘Objectcriteria’ en ‘Algemeen toetsingskader’ van de welstandsnota. In de welstandsnota staat dat voor bouwwerken in een beschermd stadsgezicht, waar het hier om gaat, geldt dat zij moeten leiden tot behoud of versterking van de architectonische, stedenbouwkundige en cultuurhistorische waarden daarvan. In het advies van 1 maart 2017 is vermeld dat het pand beëindigd wordt door een mansardekap. Door het op de voorgestelde wijze realiseren van een constructie met dakterras bovenop deze kap, wordt de kap, en daarmee ook het pand, ernstig aangetast. De commissie beoordeelt dit als een aantasting van het Rijksbeschermd stadsgezicht Centrum en de cultuurhistorische waarden ervan.

5.3. Hetgeen [appellant] heeft aangevoerd biedt geen grond voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het dakterras in strijd is met de redelijke eisen van welstand. Anders dan [appellant] stelt, leidt de omstandigheid dat het dakterras niet zichtbaar is vanaf de straat er niet toe dat het dakterras niet hoeft te voldoen aan redelijke eisen van welstand. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat het advies van de welstandscommissie van 1 maart 2017 naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont, dat het college dit advies niet aan zijn oordeel omtrent de welstand ten grondslag heeft mogen leggen.

Het betoog faalt.

Onderzoek ter plaatse

6. [appellant] betoogt tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte geen onderzoek ter plaatse heeft ingesteld. Op grond van artikel 8:50, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan de rechtbank een onderzoek ter plaatste instellen. Als uit de stukken of uit het horen van

partijen onvoldoende informatie naar voren komt, kan de rechtbank gebruik maken van deze bevoegdheid. Deze bevoegdheid is, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2994, discretionair van aard. Uit de stukken en wat ter zitting van de rechtbank is verhandeld is voldoende informatie naar voren gekomen, zodat de rechtbank in redelijkheid heeft kunnen afzien van deze bevoegdheid.
Voor zover [appellant] aanvoert dat de rechtbank ten onrechte partijen niet heeft verzocht om haar van fotomateriaal te voorzien voordat zij haar uitspraak deed, overweegt de Afdeling dat het indienen van bepaalde stukken tot de eigen verantwoordelijkheid van partijen hoort. In het achterwege laten van een dergelijk verzoek kan geen aanleiding worden gevonden om de uitspraak van de rechtbank te vernietigen.

Het betoog faalt.

Conclusie

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

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J. Kramer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, griffier.

w.g. Kramer

lid van de enkelvoudige kamer De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 3 juli 2019

531-884.