

## **LJN: BP2750, Raad van State , 201002804/1/H1**

Datum uitspraak: 02-02-2011  
Datum publicatie: 02-02-2011  
Rechtsgebied: Bouwen  
Soort procedure: Hoger beroep  
Inhoudsindicatie: Bij onderscheiden brieven van 16 mei 2007 heeft het college aan [appellante] medegedeeld dat haar bij besluit van 17 november 2006 van rechtswege monumentenvergunning en bij besluit van 8 december 2006 van rechtswege bouwvergunning zijn verleend voor het gedeeltelijk veranderen van de voorgevelpui en het intern verbouwen van een pand aan de [locatie] te 's-Hertogenbosch (hierna: het perceel).  
Vindplaats(en): AB 2011, 85  
JB 2011, 65  
NJB 2011, 698  
Rechtspraak.nl

### **Uitspraak**

201002804/1/H1.

Datum uitspraak: 2 februari 2011

#### **AFDELING**

#### **BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], voorheen handelend onder de naam City Crash, wonend te 's-Hertogenbosch, appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 5 februari 2010 in zaak nr. 08/1587 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch.

#### **1. Procesverloop**

Bij onderscheiden brieven van 16 mei 2007 heeft het college aan [appellante] medegedeeld dat haar bij besluit van 17 november 2006 van rechtswege monumentenvergunning en bij besluit van 8 december 2006 van rechtswege bouwvergunning zijn verleend voor het gedeeltelijk veranderen van de voorgevelpui en het intern verbouwen van een pand aan de [locatie] te 's-Hertogenbosch (hierna: het perceel).

Bij besluit van 25 maart 2008 heeft het college het door [partij] gemaakte bezwaar, voor zover gericht tegen de bouwvergunning, gegrond en, voor zover gericht tegen de monumentenvergunning, ongegrond verklaard, het besluit van 8 december 2006 herroepen en de aanvraag om bouwvergunning alsnog geweigerd.

Bij uitspraak van 5 februari 2010, verzonden op 11 februari 2010, heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 25 maart 2008 vernietigd en bepaald dat het college een nieuw besluit neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 maart 2010,

hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 6 april 2010.

[partij] heeft twee schriftelijke uiteenzettingen gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 november 2010, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. H.A. Pasveer, advocaat te 's-Hertogenbosch, en het college, vertegenwoordigd door mr. P.W.G.M. Christophe, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [partij], in persoon en bijgestaan door mr. F.A. Pommer, advocaat te 's-Hertogenbosch, gehoord.

## 2. Overwegingen

2.1. Het bouwplan voorziet in een verandering van het pand op het perceel teneinde dit geschikt te maken voor kinderopvang. Het bouwplan, dat reeds is uitgevoerd, omvat de overkapping van de binnenplaats door een lichtbak en enkele doorvoeren in het dak vanwege ventilatie en verwarming. Ter zitting heeft [appellante] te kennen gegeven dat de kinderopvang inmiddels is beëindigd en het pand te koop staat. De Afdeling stelt ambtshalve vast dat [appellante] procesbelang heeft bij de beoordeling van haar hoger beroep, nu zij ter zitting onweersproken heeft gesteld dat de verkoop van het pand wordt bemoeilijkt door het besluit van 25 maart 2008.

2.2. In dat besluit heeft het college, voor zover thans van belang, de bij besluit van 8 december 2006 van rechtswege verleende bouwvergunning herroepen. Het college heeft zich daarin ondermeer op het standpunt gesteld dat niet aannemelijk is dat het bouwplan voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit 2003, omdat [appellante] niet heeft voldaan aan het door het college bij brief van 14 september 2006 gedane verzoek tot het leveren van aanvullende gegevens ten aanzien van de brandwerendheid, geluidwerende voorzieningen, constructie en ventilatie van het bouwplan.

2.3. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak vastgesteld dat de in die brief gevraagde gegevens betrekking hebben op de brandwerendheid van de koepel en de luchtverversing en afvoer van rook, welke onderwerpen zijn terug te vinden in de afdelingen 2.13, 3.10 en 3.14 van het Bouwbesluit 2003. De rechtbank heeft overwogen dat kennisneming van de in de van belang zijnde artikelen van het Bouwbesluit 2003 vermelde NEN-normen noodzakelijk is om te kunnen beoordelen of het bouwplan voldoet aan het Bouwbesluit 2003. De rechtbank heeft vervolgens, onder verwijzing naar het vonnis van de civiele kamer van de rechtbank 's-Gravenhage van 31 december 2008 in zaak nr. 274010/HA ZA 06-3308 (LJN: BG8465), vastgesteld dat zij ambtshalve dient te beoordelen of het Bouwbesluit 2003 verbindend is, voor zover daarin wordt verwezen naar de door de Stichting Nederlands Normalisatie-Instituut uitgegeven NEN-normen.

2.4. Het hoger beroep beperkt zich tot het oordeel van de rechtbank dat de omstandigheid dat de voorschriften van het Bouwbesluit 2003, voor zover daarin wordt verwezen naar de door de Stichting Nederlands Normalisatie-Instituut uitgegeven NEN-normen, niet overeenkomstig de Bekendmakingswet zijn bekendgemaakt, gelet op artikel 3 van de Woningwet, aan die voorschriften niet het verbindende karakter ontnemt. [appellante] heeft voorts ter zitting het hoger beroep beperkt tot de NEN-normen die zien op de beperking van uitbreiding van brand als vermeld in afdeling 2.13 van het Bouwbesluit 2003.

[appellante] betoogt dat de rechtbank bij haar oordeel heeft miskend dat artikel 3 van de Woningwet geen wijze van bekendmaking regelt die afwijkt van de algemene regels van de Bekendmakingswet. Zij voert daartoe aan dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling blijkt dat dit artikel niet is bedoeld om de wijze van bekendmaking van NEN-normen te regelen. Voorts voert zij in dit verband aan dat artikel 3 van de Woningwet niet op artikel 89 van de Grondwet is gebaseerd, omdat artikel 3 van de Woningwet geen regeling bevat als bedoeld in artikel 89 van de Grondwet.

2.4.1. Ingevolge artikel 89, derde lid, van de Grondwet regelt de wet de bekendmaking en de inwerkingtreding van de algemene maatregelen van bestuur. Zij treden niet in werking voordat zij zijn bekendgemaakt.

Ingevolge het vierde lid, zijn het tweede en derde lid van overeenkomstige toepassing op andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.

Ingevolge artikel 3 van de Bekendmakingswet geschiedt de bekendmaking van

- a. wetten,
- b. algemene maatregelen van bestuur en
- c. andere koninklijke besluiten waarbij algemeen verbindende voorschriften worden vastgesteld, door plaatsing in het Staatsblad.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, zoals deze bepaling luidde tot 1 juli 2009, geschiedt de bekendmaking van

- a. bij ministeriële regeling vastgestelde algemeen verbindende voorschriften en
  - b. de overige vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften, voor zover deze niet in het Staatsblad geplaatst dienen te worden,
- door plaatsing in de Staatscourant.

Ingevolge het tweede lid, zoals deze bepaling luidde tot 1 juli 2009, kan een voorschrift als in het eerste lid bedoeld, bepalen dat bekendmaking geheel of gedeeltelijk geschiedt door plaatsing in een bijlage bij de Staatscourant. Van zodanige bekendmaking wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

Ingevolge artikel 4, zoals deze bepaling luidt sinds 1 juli 2009, geschiedt de bekendmaking van:

- a. bij ministeriële regeling vastgestelde algemeen verbindende voorschriften en
  - b. de overige vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften, voor zover deze niet in het Staatsblad geplaatst dienen te worden,
- door plaatsing in de Staatscourant.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, zoals deze bepaling luidde tot 1 juli 2009, kan in afwijking van artikel 4 een voorschrift als daar bedoeld, bepalen:

- a. dat het wordt bekendgemaakt door plaatsing in een ander vanwege de overheid algemeen verkrijgbaar gesteld publicatieblad, en
- b. dat een bij het voorschrift behorende bijlage wordt bekendgemaakt door terinzagelegging.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, zoals deze bepaling luidt sinds 1 juli 2009, kan in afwijking van artikel 3 of 4 een wet, algemene maatregel van bestuur of vanwege het Rijk anders dan bij wet of algemene regel van bestuur vastgesteld algemeen verbindend voorschrift bepalen dat een bij het voorschrift behorende bijlage wordt bekendgemaakt door terinzagelegging.

Ingevolge het tweede lid, wordt van een bekendmaking als in het eerste lid bedoeld, mededeling gedaan in de Staatscourant.

Ingevolge artikel 3 van de Woningwet kan bij of krachtens de in artikel 2 bedoelde algemene maatregel van bestuur worden verwezen naar

- a. normen of delen van normen en
- b. kwaliteitsverklaringen.

Ingevolge artikel 1.5 van het Bouwbesluit 2003 behoort aan een in het tweede tot en met het zesde hoofdstuk gesteld voorschrift dat moet worden toegepast om te voldoen aan een met betrekking tot een bouwwerk of een gedeelte daarvan gestelde eis, niet te worden voldaan, voor zover anders dan door toepassing van dat voorschrift het bouwwerk of het betrokken gedeelte daarvan ten minste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en

bescherming van het milieu biedt, als is beoogd met het betrokken voorschrift.

Ingevolge aanwijzing 190 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, wordt, indien in een regeling normen die niet van publiekrechtelijke aard zijn van toepassing worden verklaard, tenzij de kenbaarheid van deze normen voor alle betrokkenen voldoende verzekerd is, bekendmaking van de normen in de Staatscourant voorgeschreven.

Ingevolge de toelichting bij aanwijzing 190 is de kenbaarheid bij voorbeeld bij NEN-normen in het algemeen voldoende verzekerd.

2.4.2. Het hoger beroep van [appellante] strekt zich niet uit tot het oordeel van de rechtbank dat de voorschriften van het Bouwbesluit 2003, voor zover daarin is verwezen naar NEN-normen, moeten worden aangemerkt als algemeen verbindende voorschriften. [partij] heeft in zijn aanvullend verweerschrift van 9 september 2010 bestreden dat NEN-normen algemeen verbindende voorschriften zijn. Gelet op de nauwe verwevenheid tussen de vraag of NEN-normen al dan niet algemeen verbindende voorschriften zijn en de vereiste wijze van bekendmaking van die normen zal de Afdeling eerst beoordelen of NEN-normen, voor zover daarnaar ingevolge artikel 3 van de Woningwet in de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 wordt verwezen, moeten worden aangemerkt als algemeen verbindende voorschriften.

2.4.3. Algemeen verbindende voorschriften als bedoeld in artikel 89, vierde lid, van de Grondwet zijn naar buiten werkende, de burgers bindende regels, die uitgaan van een orgaan dat de bevoegdheid daartoe aan de wet in formele zin ontleent (Memorie van Toelichting bij de Bekendmakingswet, Kamerstukken II, 1985/86, 19 583, nr. 3, p. 3).

Uit de tekst van artikel 3 van de Woningwet en uit de Memorie van Toelichting bij de Herziening van de Woningwet (Kamerstukken II, 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 38) blijkt niet dat met het noemen van normen of deelnormen is beoogd de privaatrechtelijke organisatie die de NEN-normen opstelt aan te wijzen als orgaan dat bevoegd is tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. Evenmin blijkt dat uit de op artikel 3 van de Woningwet gegronde verwijzing naar de NEN-normen in afdeling 2.13 van het Bouwbesluit 2003. Voorts blijkt uit de enkele verwijzing naar normen in de Woningwet en naar NEN-normen in het Bouwbesluit 2003 niet dat beoogd is een vaststelling van die normen te laten plaatsvinden vanwege het Rijk. NEN-normen zijn en blijven door een privaatrechtelijke organisatie vastgestelde regels.

Voor deze conclusie wordt steun gevonden in de hiervoor genoemde Memorie van Toelichting bij de Bekendmakingswet, waarin op p. 5 wordt gewezen op de situatie dat in een algemeen verbindend voorschrift wordt verwezen naar een geheel ander stuk. Daarover wordt in die toelichting het volgende opgemerkt: "Het kan daarbij zowel om overheidspublicaties als om bijvoorbeeld normen van particuliere normalisatie-instituten gaan. Ook al wordt door zo'n verwijzing het desbetreffende document of de desbetreffende norm op zichzelf genomen nog geen 'vanwege het Rijk vastgesteld algemeen verbindend voorschrift', het gaat op enigerlei wijze wèl deel uitmaken van het recht dat voor belanghebbenden kenbaar moet kunnen zijn. Daarvoor is vereist dat bij de verwijzing vermeld wordt wat de vindplaats van het document of van de norm is."

Het voorgaande leidt ertoe dat NEN-normen, voor zover daarnaar in het Bouwbesluit 2003 wordt verwezen, niet kunnen worden aangemerkt als algemeen verbindende voorschriften die vanwege het Rijk zijn vastgesteld.

2.4.4. Omdat NEN-normen, voor zover daarnaar in het Bouwbesluit 2003 wordt verwezen, geen vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften als bedoeld in artikel 89, vierde lid, van de Grondwet zijn, is artikel 89 van de Grondwet noch de Bekendmakingswet van toepassing op de bekendmaking daarvan. Aan de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat artikel 3 van de Woningwet een wijze van bekendmaking regelt die afwijkt van hetgeen in de Bekendmakingswet is bepaald, wordt derhalve niet toegekomen.

2.4.5. Dat NEN-normen, voor zover daarnaar in het Bouwbesluit 2003 wordt verwezen, geen vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften als bedoeld in artikel 89, vierde lid, van de Grondwet zijn, neemt niet weg dat de kenbaarheid daarvan niettemin verzekerd dient te zijn, daar deze NEN-normen door de verwijzing ernaar in het Bouwbesluit 2003 wel naar buiten werkende, de burgers bindende regels zijn. De wetgever heeft door middel van artikel 3 van de Woningwet de

bindende kracht van deze normen bepaald. Blijkens de Memorie van Toelichting bij dit artikel 3 (Herziening van de Woningwet, Kamerstukken II, 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 38) moet aan de in die normen gestelde eisen bij het bouwen worden voldaan. Aan de vereiste kenbaarheid, welke eis ook blijkt uit aanwijzing 190 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de bij die aanwijzing behorende toelichting, kan op verschillende manieren worden voldaan.

2.4.6. De kenbaarheid is in ieder geval verzekerd als de bekendmaking van deze normen geschiedt op een wijze als voorzien voor algemeen verbindende voorschriften in de Bekendmakingswet, te weten bekendmaking in de Staatscourant. Aanwijzing 190 van de Aanwijzingen voor de regelgeving gaat daarvan ook uit. De kenbaarheid is evenwel ook voldoende verzekerd als deze normen zonder belemmering door een ieder kunnen worden geraadpleegd. De kenbaarheid van NEN-normen voor bouwers, architecten, installateurs en andere bij de bouw direct betrokkenen is voldoende verzekerd, nu zij de NEN-normen tegen redelijke betaling kunnen aanschaffen. Voor burgers zal de koopprijs wellicht een belemmering vormen om daarvan kennis te nemen. Naar het oordeel van de Afdeling is de kenbaarheid ook voor de burger voldoende verzekerd als de NEN-normen voor de burger ter inzage liggen en zonder belemmering geraadpleegd kunnen worden. Voor dit oordeel heeft de Afdeling aansluiting gezocht bij de mogelijkheid die de Bekendmakingswet biedt om een bijlage bij een algemeen verbindend voorschrift onder omstandigheden bekend te maken door terinzagelegging. Zoals ter zitting door het college onweersproken is gesteld en wordt bevestigd in het arrest van het gerechtshof 's-Gravenhage van 16 november 2010 in zaak nrs. 200.029.693/01 en 200.031.136/01 - waarin de tegen het vonnis van 31 december 2008 ingestelde hoger beroepen zijn behandeld - vindt terinzagelegging van de NEN-normen feitelijk plaats in de bibliotheek van het Nederlands Normalisatie Instituut waar belangstellenden van de NEN-normen kunnen kennis nemen. De Afdeling gaat daarbij uit van de niet onredelijke veronderstelling dat voor de burger voldoende kenbaar is of kan zijn dat deze normen aldaar kunnen worden ingezien, voor zover deze niet al bij de gemeente zelf kunnen worden ingezien.

Onder deze omstandigheden zijn de NEN-normen die zien op de beperking van uitbreiding van brand als vermeld in afdeling 2.13 van het Bouwbesluit 2003, voldoende kenbaar en konden deze derhalve door het college aan [appellante] als bindend worden tegengeworpen. Dit leidt tot het oordeel dat de rechtbank terecht, zij het op andere gronden, tot de conclusie is gekomen dat de in de procedure van belang zijnde NEN-normen verbindend moeten worden geacht.

Het betoog faalt.

2.5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

2.6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. J.A. Hagen, leden, in tegenwoordigheid van mr. T. van Goeverden-Clarenbeek, ambtenaar van staat.

w.g. Slump w.g. Van Goeverden-Clarenbeek  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 februari 2011