

## Uitspraak 201306462/1/A1

Datum van uitspraak: woensdag 25 juni 2014

Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug

Proceduresoort: Hoger beroep

Rechtsgebied: Algemene kamer - Hoger Beroep - Bouwen

201306462/1/A1.

Datum uitspraak: 25 juni 2014

### AFDELING

### BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], wonend te Amerongen, gemeente Utrechtse Heuvelrug,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], wonend te [woonplaats], (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]),

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 3 juli 2013 in zaak nr. 12/4468 in het geding tussen:

[appellant sub 1],

en

het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug.

### Procesverloop

Bij besluit van 27 november 2008 heeft het college geweigerd aan [appellant sub 1] vrijstelling en bouwvergunning eerste fase te verlenen voor het oprichten van een vrijstaande woning op het perceel aan de [locatie] te Amerongen (hierna: het perceel).

Bij besluit van 5 januari 2012 heeft het college opnieuw op het door [appellant sub 1] tegen het besluit van 27 november 2008 gemaakte bezwaar besloten, dat bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 27 november 2008 herroepen en de aanvraag om bouwvergunning en vrijstelling van 26 september 2011 in behandeling genomen.

Bij besluit van 27 november 2012 heeft het college het besluit op bezwaar van 5 januari 2012 ingetrokken en het bezwaar van [appellant sub 1] tegen het besluit van 27 november 2008 alsnog ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 juli 2013 heeft de rechtbank de door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] tegen het besluit van 27 november 2012 ingediende beroepen gegrond verklaard en dat besluit vernietigd voor zover daarbij niet is onderzocht en afgewogen in hoeverre een compensatie van door [appellant sub 1] voor de aanpassing van het bouwplan gemaakte kosten noodzakelijk was. Voorts heeft zij het college opgedragen binnen drie maanden na verzending van de uitspraak in zoverre een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant sub 1] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 30 september 2013 heeft het college opnieuw op het bezwaar van [appellant sub 1] beslist en besloten aan hem een compensatie van € 7.593,20 toe te kennen.

[appellant sub 2] heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 april 2014, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. X. Wentink-Quelle, advocaat te Ouderkerk aan de Amstel, en [appellant sub 2], bijgestaan door mr. M.A. Grapperhaus, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. R. Oosterhuis, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

#### Overwegingen

1. De Afdeling heeft eerder bij uitspraak van 15 juni 2011 in zaak nr. 201009572/1/H1 een oordeel gegeven over de weigering van het college aan [appellant sub 1] vrijstelling en bouwvergunning eerste fase te verlenen voor het bouwplan. Daarbij heeft zij overwogen:

"2.4.4 De inbreuk op het door het college bij [appellant sub 1] gewekte vertrouwen kan niet worden gerechtvaardigd door de enkele omstandigheid, dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. Juist door het verlenen van vrijstelling wordt hierop een uitzondering gemaakt en de principetoezegging was daarop gericht. Rechtvaardiging kan evenmin worden gevonden in de omstandigheid dat het college bij nader inzien tot de conclusie is gekomen dat het bouwplan planologisch en stedenbouwkundig ongewenst is, omdat het niet past binnen de rode contour die bij nader inzien volgens het college in het geheel geen woningbouw op het perceel toe zou laten. Voor het standpunt van het college dat op het perceel in het geheel geen woningbouw mogelijk is, kan geen grond worden gevonden in het stedenbouwkundig advies van HD Advies van 25 maart 2008, waarop het college het besluit tot weigering van de vrijstelling mede heeft gebaseerd, nu volgens dat advies het ingediende bouwplan binnen de rode contour is gesitueerd en met enige aanpassingen ter plaatse een woning kan worden gerealiseerd die voldoet aan de in dat advies geformuleerde stedenbouwkundige randvoorwaarden. Wat de stelling van het college betreft dat het bouwplan het gemeentelijke beleid, dat de open zichtlijnen met het buitengebied behouden moeten blijven, doorkruist, wordt overwogen dat dit beleid ten tijde van het verlenen van de principetoezegging ook bekend was en het college niet heeft gemotiveerd waarom het die omstandigheid ten tijde van het verlenen van de principetoezegging niet, en thans wel in de weg vindt staan aan het verlenen van planologische medewerking aan het bouwplan. Daarbij is van belang dat de in de brief van 31 augustus 2007 gedane toezegging in planologisch opzicht ongeclausuleerd is en blijkens de gedingstukken door het college is gedaan na vergelijking van het verzoek van [appellant sub 1] met een eerder afgewezen verzoek. Uit de brief van 31 augustus 2007 blijkt niet dat het college in planologisch opzicht slechts een beperkte toets heeft uitgevoerd en enig voorbehoud aan de toezegging heeft verbonden, waarmee [appellant sub 1] rekening had moeten houden.

2.4.5 Gelet op het voorgaande heeft het college niet deugdelijk gemotiveerd waarom het van inzicht is veranderd en alsnog heeft geweigerd medewerking aan het bouwplan te verlenen. De stelling van het college ter zitting dat dit mede samenhangt met de omstandigheid dat het bouwplan waarvoor de bouwaanvraag is ingediend afwijkt van het bouwplan waarvoor de principetoezegging was verleend, leidt niet tot een ander oordeel, nu het college zich op het standpunt stelt dat op het perceel in het geheel geen woningbouw mogelijk is. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

2.5 Nu het hoger beroep, gelet op het voorgaande, gegrond zal worden verklaard, komt de Afdeling aan het betoog van [appellant sub 1], dat de rechtbank heeft miskend dat het college heeft gehandeld in strijd met het verbod van vooringenomenheid en van détournement de pouvoir, niet toe.

2.6 Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank daarbij het beroep van [appellant sub 1] tegen het besluit van 7 juli 2009 ongegrond heeft verklaard. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het tegen het besluit van 7 juli 2009 ingestelde beroep gegrond verklaren en dit besluit vernietigen wegens strijd met het bepaalde in artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Het college dient een nieuw besluit op het bezwaar van [appellant sub 1] te nemen, waarbij het niet kan volstaan met verbetering van de motivering van het besluit van 27 november 2008. [appellant sub 1] dient daarbij in de gelegenheid te worden gesteld zijn bouwplan aan te passen met het oog op stedenbouwkundige voorwaarden en redelijke eisen van welstand."

Na deze uitspraak heeft [appellant sub 1] op 26 september 2011 een aan de stedenbouwkundige voorwaarden en het welstandsadvies aangepaste bouwaanvraag ingediend. Bij besluit van 5 januari 2012 heeft het college het besluit van 27 november 2008 ingetrokken en de gewijzigde aanvraag in behandeling genomen met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Daarop zijn vier zienswijzen naar voren gebracht. Bij besluit van 19 juni 2012 heeft het college besloten in te stemmen met de weerlegging van de zienswijzen zoals neergelegd in de nota van zienswijzen en de raad van de gemeente Utrechtse Heuvelrug via een wensen- en bedenkingenbrief in de gelegenheid gesteld te reageren op het voornemen om de gevraagde vrijstelling en bouwvergunning te verlenen. Na bespreking in de raadsvergaderingen van 29 mei 2012 en 2 juli 2012 heeft het college [appellant sub 1] bij brief van 16 oktober 2012 bericht voornemens te zijn de beslissing van 5 januari 2012 in te trekken en het bezwaar tegen de weigering vrijstelling en vergunning te verlenen alsnog ongegrond te verklaren. Het college heeft bij besluit van 27 november 2012 aan [appellant sub 1] medegedeeld dat de gewijzigde aanvraag alsnog aan een nadere juridische toets is onderworpen, met als uitkomst dat de vrijstelling en bouwvergunning alsnog worden geweigerd. Aan deze weigering heeft het college ten grondslag gelegd dat het gewijzigde bouwplan aanpassingen bevat die niet van ondergeschikte aard zijn. Een nieuwe aanvraag moet op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht worden beoordeeld, aldus het college. Het acht zich dan niet langer bevoegd daarover te beslissen, omdat dan een verklaring van geen bedenkingen van de raad nodig is. Het bezwaar van [appellant sub 1] is vervolgens ongegrond verklaard.

2. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de wijzigingen van de aanvraag van 14 februari 2008 van ondergeschikte aard zijn. Daartoe voert hij aan dat uit de uitspraak van de Afdeling van 15 juni 2011 moet worden afgeleid dat de Afdeling bewust heeft beoogd de jurisprudentie over wijzigingen van niet ingrijpende aard zodanig in te vullen, dat ongeacht de ingrijpendheid van de wijziging in het aangepaste bouwplan geen nieuwe aanvraag hoeft te worden ingediend. Voorts heeft de rechtbank volgens hem ten onrechte geen oordeel gegeven over zijn betoog dat het college, nu het in strijd met de uitspraak van de Afdeling van 15 juni 2011 ten onrechte niet tot verlening van de vrijstelling en bouwvergunning is overgegaan, niet bevoegd was het onherroepelijke besluit op bezwaar van 5 januari 2012 in te trekken.

2.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat uit de uitspraak van de Afdeling de opdracht voor het college volgt om [appellant sub 1] in de gelegenheid te stellen het bouwplan aan te passen met het oog op stedenbouwkundige voorwaarden en redelijke eisen van welstand. De wijzigingen die in het oorspronkelijke bouwplan zijn aangebracht zijn, anders dan [appellant sub 1] betoogt, niet van ondergeschikte aard. Uit vaste jurisprudentie (onder meer de uitspraak van 4 april 2012 in zaak nr. [201108770/1/A1](#)) volgt dat een nieuwe aanvraag moet worden ingediend als de wijzigingen in de oorspronkelijke bouwaanvraag niet van ondergeschikte aard zijn. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het gewijzigde bouwplan wat betreft de inhoud, de hoogte en de bouwmassa van de woning, alsmede de dakconstructie en de nokrichting, waardoor de woning een andere uiterlijke verschijningsvorm heeft gekregen, niet ondergeschikt is gewijzigd. Anders dan [appellant sub 1] betoogt volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 15 juni 2011 niet dat de Afdeling heeft bedoeld die jurisprudentie in te vullen in die zin dat de door [appellant sub 1] aan te brengen aanpassing van het bouwplan ongeacht aard en omvang steeds een wijziging van ondergeschikte aard is. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen is er geen reden voor een ander oordeel omdat het bouwplan in

nauw overleg en op nadere aanwijzingen van de gemeente tot stand is gekomen en de daarin aangebrachte wijzigingen een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg waren van de door de gemeente daaraan gestelde stedenbouwkundige voorwaarden en redelijke eisen van welstand. Het college mocht, gezien de uitspraak van de Afdeling, niet voorbijgaan aan de in de principetoestemming vermelde stedenbouwkundige voorwaarden, zoals het daar eerst wel aan voorbij was gegaan. In de uitspraak van de Afdeling is echter geen andere aanwijzing gegeven dan dat het aangepaste bouwplan getoetst moest worden aan de stedenbouwkundige voorwaarden en de redelijke eisen van welstand. Het college heeft [appellant sub 1] in de gelegenheid gesteld om zijn bouwplan aan te passen. Dat hij het bouwplan vervolgens zodanig heeft gewijzigd dat het niet langer een ondergeschikte wijziging van de oorspronkelijke aanvraag is, leidt niet tot het oordeel dat het college op een onjuiste wijze uitvoering heeft gegeven aan de uitspraak van de Afdeling van 15 juni 2011. Het college heeft bij besluit van 27 november 2012 terecht geconcludeerd niet meer bevoegd te zijn op de gewijzigde aanvraag een besluit te nemen op grond van artikel 19, tweede lid, van de WRO. De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat het college met het besluit van 27 november 2012 niet in strijd met de uitspraak van de Afdeling heeft gehandeld. De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat, nu [appellant sub 1] zelf duidelijk te kennen heeft gegeven dat hij de gewijzigde aanvraag juist binnen de kaders van artikel 19, tweede lid, van de WRO wenste te handhaven, het college eveneens terecht heeft besloten dat het nog openstaande bezwaar tegen de eerdere weigering alsnog ongegrond verklaard moest worden.

Het betoog faalt in zoverre.

2.2. [appellant sub 1] stelt weliswaar terecht dat de rechtbank geen oordeel heeft gegeven over zijn betoog dat het college ten onrechte is teruggekomen van het onherroepelijke besluit op bezwaar van 5 januari 2012 door dat besluit in te trekken, maar dat leidt, gelet op het hiernavolgende, niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

De bevoegdheid tot intrekking van een besluit kan wettelijk geregeld zijn doch wordt als dat niet zo is in ieder geval begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel.

Het college heeft het besluit van 5 januari 2012 ingetrokken nadat het tot de conclusie was gekomen dat de door [appellant sub 1] aangepaste bouwplannen geen onderschikte wijziging van de oorspronkelijke bouwaanvraag vormden. In dit geval is in de wet niet voorzien in een bevoegdheid tot intrekking van het besluit van 5 januari 2012. Het rechtszekerheidsbeginsel stond in dit geval niet aan intrekking van het besluit van 5 januari 2012 in de weg, nu, zoals door het college ter zitting desgevraagd is toegelicht, in de met [appellant sub 1] voorafgaand aan het nemen van het besluit van 5 januari 2012 gevoerde gesprekken reeds is vermeld dat de wijzigingen in het bouwplan volgens het college niet ondergeschikt van aard waren. Het college heeft derhalve tot intrekking van het besluit van 5 januari 2012 kunnen overgaan.

Het betoog faalt ook in zoverre.

3. [appellant sub 1] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college diende te onderzoeken en af te wegen of de door hem gemaakte kosten van het bouwplan van na de datum van de uitspraak van de Afdeling voor compensatie in aanmerking komen. Volgens hem miskent de rechtbank met dit oordeel dat de Afdeling al in de uitspraak van 15 juni 2011 heeft bepaald dat terugkomen op een aanvankelijke bereidheid om vrijstelling te verlenen, deugdelijk gemotiveerd moet worden. Volgens [appellant sub 1] dient compensatie plaats te vinden van al zijn geleden schade vanaf 31 augustus 2007, nu dat het moment is waarop het college het vertrouwen heeft gewekt dat tot verlening van vrijstelling en bouwvergunning zou worden overgegaan.

3.1. Het betoog slaagt. Anders dan de rechtbank heeft overwogen dient het college te onderzoeken en af te wegen of de kosten die verband houden met het moment dat het college het vertrouwensbeginsel heeft geschonden, voor compensatie in aanmerking komen. In dat geval zijn gelet op de uitspraak van de Afdeling van 15 juni 2011 in zaak nr. 201009572/1/H1 zowel het besluit van het college van 27

november 2008, als het besluit van het college van 7 juli 2009 aan te wijzen als het moment dat het college het vertrouwensbeginsel heeft geschonden. Dat betekent dat het college diende te onderzoeken en af te wegen of de kosten die [appellant sub 1] in verband met de besluiten van 27 november 2008 en 7 juli 2009 en de voorbereiding daarvan heeft gemaakt, voor zover die zijn te herleiden tot de aanvraag en voor zover met de aanvraag werd voldaan aan de voorwaarden waaronder het college bereid was planologisch medewerking te verlenen aan de realisering van een woning op het perceel, zoals verwoord in de brief van 31 augustus 2007, voor compensatie in aanmerking komen.

4. Het hoger beroep van [appellant sub 1] is gegrond. Nu echter de beslissing van de rechtbank juist is, dient de aangevallen uitspraak, met verbetering van de gronden waarop deze rust, te worden bevestigd. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college een nieuw besluit op bezwaar diende te nemen. Gelet op hetgeen in 3.1 is overwogen heeft de rechtbank echter ten onrechte overwogen dat het college diende te onderzoeken en af te wegen of de kosten die [appellant sub 1] heeft gemaakt vanaf de uitspraak van de Afdeling van 15 juni 2011 voor compensatie in aanmerking komen. Daarom zal de Afdeling het college alsnog opdragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak.

5. [appellant sub 2] heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld om te voorkomen dat het hoger beroep van [appellant sub 1] leidt tot het oordeel dat het college alsnog vrijstelling en bouwvergunning voor het bouwplan moet verlenen. Het hoger beroep van [appellant sub 1] is weliswaar gegrond, maar dat brengt niet met zich dat het college alsnog vrijstelling en bouwvergunning voor het bouwplan moet verlenen. Derhalve wordt niet toegekomen aan een inhoudelijke beoordeling van het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2], zodat dat hoger beroep reeds daarom ongegrond is.

6. Bij besluit van 30 september 2013 heeft het college het besluit van 27 november 2012 gewijzigd. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. Gelet op hetgeen in 3.1 is overwogen, heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat het college diende te onderzoeken en af te wegen of de kosten die [appellant sub 1] heeft gemaakt vanaf de uitspraak van de Afdeling van 15 juni 2011 voor compensatie in aanmerking komen. Het college is in het besluit van 30 september 2013 daarom ten onrechte uitgegaan van de kosten die door [appellant sub 1] zijn gemaakt vanaf 15 juni 2011. Het beroep van [appellant sub 1] tegen dat besluit is reeds daarom gegrond. Het besluit van 30 september 2013 komt derhalve voor vernietiging in aanmerking.

7. Het college dient ten aanzien van [appellant sub 1] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. De Afdeling acht het voorts redelijk dat de door [appellant sub 1] opgevoerde kosten voor het door Griffioen Architecten opgestelde deskundigenrapport, voor een bedrag, overeenkomend met 0,5 uur arbeid, voor vergoeding in aanmerking komen. Hierbij is uitgegaan van een forfaitair bedrag van € 75,00 per uur.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van [appellant sub 1] gegrond;

II. verklaart het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] ongegrond;

III. verklaart het beroep van [appellant sub 1] tegen het besluit van 30 september 2013 van het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug gegrond;

IV. vernietigt dat besluit;

V. draagt het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug op om met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen een nieuw besluit te nemen;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug tot vergoeding van bij [appellant sub 1] in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.314,48 (zegge: dertienhonderdveertien euro en achtenveertig cent), waarvan € 1.217,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug aan [appellant sub 1] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 239,00 (zegge: tweehonderdneuenendertig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Fransen, ambtenaar van staat.

w.g. Troostwijk w.g. Fransen  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 25 juni 2014

407-776.

