

# uitspraak



**RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND**

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummers: UTR 21/4251 en UTR 22/2372

**uitspraak van de enkelvoudige kamer van 9 februari 2023 in de zaak tussen**

■■■■■■■■■■ & ■■■■■■■■■■ uit Loenen aan de Vecht, eisers,  
(gemachtigde: mr. G.C.M. Schipper)

&

**het college van B&W van de gemeente Stichtse Vecht (het college),** verweerder,  
(gemachtigde: mr. S. Ralovic).

## **Inleiding**

### Leeswijzer

1. De rechtbank beoordeelt in deze uitspraak twee beroepen van eisers. Deze beroepen lopen zowel chronologisch als procedureel door elkaar en hangen ook sterk met elkaar samen. Om de lezer een overzicht te geven van wat er in deze uitspraak aan de orde komt, begint de rechtbank met een leeswijzer. In deze uitspraak komen achtereenvolgens aan bod:

- randnummers 2 t/m 6: de voorgeschiedenis en besluitvorming tot en met de zitting;
- randnummer 7: een samenvatting van het geschil in deze twee beroepszaken;
- randnummers 8 t/m 15: de grondslag van de aanvraag om een omgevingsvergunning en de door het college gevolgde procedure;
- randnummers 16 t/m 21: de aanvulling van de aanvraag en in dat kader het beroep van eisers tegen het besluit van het college om die aanvulling buiten behandeling te laten;
- randnummers 22 t/m 37: de beoordeling van het besluit om de omgevingsvergunning te weigeren, waarbij aan de orde komen het niet in behandeling nemen van de aanvulling van de aanvraag en het besluit van de gemeenteraad om geen verklaring van geen bedenkingen af te geven.

### Voorgeschiedenis

2. Deze zaken gaan over de weigering om een omgevingsvergunning te verlenen ter legalisatie van een in 2012 gebouwde paardenstal met een paardenbak/binnenbak op het perceel van eisers aan het adres Slootdijk 1/1a in Loenen aan de Vecht (het perceel). Eisers hebben deze stal aanvankelijk met een omgevingsvergunning gebouwd, maar het college heeft die vergunning ingetrokken omdat er niet conform de vergunning gebouwd was. Het college is toen een handhavingprocedure gestart.

3. Om de paardenstal te legaliseren hebben eisers op 13 januari 2017 een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend. Hiervoor is volgens het college een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de gemeenteraad nodig. Op 2 juni 2020 is een ontwerpbesluit tot weigering van de vvgb ter inzage gelegd. Op 14 juli 2020 is een ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning ter inzage gelegd. Eisers hebben daarna op 25 januari 2021 hun aanvraag aangevuld.



Beroepszaak UTR 21/4251

4. Met het besluit van 5 maart 2021 (het primaire besluit I) heeft het college de aanvulling op de aanvraag van 25 januari 2021 buiten behandeling gesteld. Volgens het college gaat het namelijk om een wijziging van de aanvraag van niet ondergeschikte aard, waardoor de grondslag van de aanvraag wordt verlaten. Eisers hadden hiervoor daarom een nieuwe aanvraag moeten indienen. In de beslissing op bezwaar van 14 september 2021 (het bestreden besluit I) heeft het college de buiten behandeling stelling in stand gelaten, onder verwijzing naar artikel 6:3 van de Algemene wet bestuursrecht (de Awb) en onder aanvulling van een nadere motivering. Eisers hebben hiertegen beroep ingesteld. Dit beroep is geregistreerd onder zaaknummer UTR 21/4251.

Beroepszaak UTR 22/2372

5. Met het besluit van 1 februari 2022 heeft de gemeenteraad de vvgb geweigerd. Met het besluit van 5 april 2022 (het bestreden besluit II) heeft het college vervolgens de omgevingsvergunning geweigerd. Eisers hebben ook hiertegen beroep ingesteld. Dit beroep is geregistreerd onder zaaknummer UTR 22/2372.

6. De beroepen zijn behandeld op de zitting van 17 november 2022. [REDACTED] en zijn gemachtigde waren daarbij aanwezig, vergezeld door R. Stekelenburg en P. Jan-Goes, adviseurs van eisers. Namens het college waren mr. S. Ralovic en drs. B. Bouwman aanwezig.

**Het geschil**

7. Het geschil in deze twee beroepszaken valt in hoofdlijnen uiteen in de volgende drie onderwerpen. In de eerste plaats vinden eisers dat het college hun aanvraag niet volgens de juiste procedure heeft behandeld. Volgens eisers is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing, terwijl het college de weigering van de omgevingsvergunning heeft voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure. In de tweede plaats vinden eisers dat het college de aanvulling op de aanvraag ten onrechte niet in behandeling heeft genomen. Tot slot zijn eisers het niet eens met de geweigerde omgevingsvergunning, omdat de weigering vvgb onvoldoende is gemotiveerd. De rechtbank beoordeelt de bestreden besluiten van het college aan de hand van wat eisers hebben aangevoerd.

**Beoordeling door de rechtbank****De aanvraag en de gevolgde procedure (hoort bij UTR 22/2372)**

8. Eisers hebben een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend voor de bouw van de paardenstal (het bouwplan).<sup>1</sup> Als een bouwactiviteit strijdig is met het geldende bestemmingsplan, dan geldt een aanvraag voor bouwen ook als een aanvraag om van het bestemmingsplan te mogen afwijken.<sup>2</sup> Ter plaatse geldt het bestemmingsplan 'Landelijk gebied Noord' (het bestemmingsplan). Op het perceel van eisers rust de bestemming 'Agrarisch met waarden'. Op grond van het bestemmingsplan mogen op deze bestemming

<sup>1</sup> Op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

<sup>2</sup> Op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo.



gebouwen en bouwwerken uitsluitend binnen de bouwvlakken worden gebouwd.<sup>3</sup> Het bestemmingsplan kent een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid ten aanzien van het overschrijden van het bouwvlak met gebouwen<sup>4</sup> en het afwijken ten behoeve van een paardenbak.<sup>5</sup>

9. Het college stelt dat de wet voorschrijft welke procedure gevolgd moet worden en dat daaruit volgt dat in dit geval de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.<sup>6</sup> De aangevraagde stal valt namelijk buiten het bouwvlak. Het college heeft geen mogelijkheid om hier een omgevingsvergunning voor te verlenen via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid, omdat het maximum van 120 m<sup>2</sup> buiten het bouwvlak wordt overschreden. Ook kan er niet via de kruimelregeling worden afgeweken, omdat het bouwplan niet onder een van die mogelijkheden valt.<sup>7</sup> Het college kan daarom alleen een omgevingsvergunning verlenen met toepassing van de buitenplanse afwijking en daarvoor geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure.<sup>8</sup>

10. Volgens eisers heeft het college de verkeerde voorbereidingsprocedure toegepast. Eisers stellen in de eerste plaats dat zij het college hebben gevraagd om de wijzigingsbevoegdheid uit artikel 3.7.1 van de regels bij het bestemmingsplan toe te passen. Dat is volgens eisers een bevoegdheid die in het bestemmingsplan zelf geregeld is en daarom als binnenplanse afwijkingsbevoegdheid moet worden beschouwd. De reguliere voorbereidingsprocedure is in dat geval van toepassing. Eisers wijzen op rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling), waaruit volgens hen volgt dat een wijzigingsbevoegdheid gelijk is te stellen aan een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid.<sup>9</sup>

11. De rechtbank oordeelt dat het college terecht de uitgebreide voorbereidingsprocedure heeft toegepast voor de behandeling van de aanvraag van eisers. In het geval dat er van het bestemmingsplan moet worden afgeweken via een buitenplanse afwijking volgt uit de wet dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt. In dit geval kan de stal ook enkel gelegaliseerd worden als er via de buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan wordt afgeweken. Het bestemmingsplan biedt weliswaar een binnenplanse afwijkmogelijkheid, maar daar voldoet de aanvraag niet aan. Het bouwvlak wordt namelijk met meer dan 120 m<sup>2</sup> overschreden, terwijl de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid maar tot een overschrijding van het bouwvlak van maximaal 120 m<sup>2</sup> geldt.<sup>10</sup> Daarnaast valt de situatie ook niet onder een van de gevallen uit de kruimelregeling.<sup>11</sup>

12. De rechtbank is het niet met eisers eens dat de bevoegdheid om het bestemmingsplan te wijzigen ten behoeve van het vergroten van het bouwvlak uit 3.7.1 gelijk te stellen is met een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. In de eerste plaats maakt het bestemmingsplan nadrukkelijk onderscheid tussen de afwijkingsbevoegdheid en de wijzigingsbevoegdheid,

<sup>3</sup> Op grond van artikel 3.2 van de regels bij het bestemmingsplan.

<sup>4</sup> Op grond van artikel 3.3.1 van de regels bij het bestemmingsplan.

<sup>5</sup> Op grond van artikel 3.3.3 van de regels bij het bestemmingsplan.

<sup>6</sup> Afdeling 3.4 van de Awb.

<sup>7</sup> Op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1° of onder 2°, van de Wabo.

<sup>8</sup> Op grond van de artikelen 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, en 3.10, eerste lid, onder a, van de Wabo.

<sup>9</sup> De uitspraak van de Afdeling van 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:928.

<sup>10</sup> Op grond van artikel 3.3.1 van de regels bij het bestemmingsplan.

<sup>11</sup> Zoals opgenomen in Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (het Bor).



waaruit volgt dat hiermee twee aparte bevoegdheden bedoeld zijn. Ook de Wet ruimtelijke ordening (Wro) maakt een onderscheid tussen de bevoegdheid om het bestemmingsplan te kunnen wijzigen binnen bij het plan te bepalen grenzen<sup>12</sup> en de bevoegdheid om van het bestemmingsplan te kunnen afwijken middels een omgevingsvergunning.<sup>13</sup> Voor de wijzigingsbevoegdheid geldt ook een andere procedure dan voor de afwijkingsbevoegdheid. De wijzigingsbevoegdheid moet namelijk met de uitgebreide voorbereidingsprocedure worden voorbereid<sup>14</sup>, terwijl voor de afwijkingsbevoegdheid de reguliere voorbereidingsprocedure geldt. De uitspraak van de Afdeling waar eisers op wijzen maakt het voorgaande niet anders, omdat uit die uitspraak niet volgt dat een wijzigingsbevoegdheid gelijk te stellen is met een afwijkingsbevoegdheid.

13. Eisers voeren verder aan dat het college hun aanvraag had moeten zien als een verzoek om het bestemmingsplan te wijzigen op grond van artikel 3.7.1 van de regels bij het bestemmingsplan. Volgens eisers is dat ook altijd het uitgangspunt geweest bij legalisering van de stal, zoals ook is besproken met het college.

14. De rechtbank oordeelt dat het college de aanvraag van eisers redelijkerwijs niet als een verzoek tot wijzigen van het bestemmingsplan had hoeven aanmerken. Het gaat er daarbij om hoe eisers hun aanvraag hebben ingestoken, want het college moet op die aanvraag beslissen. De aanvraag van eisers is een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van de paardenstal geweest. Dus dat is wat het college heeft beoordeeld. Het staat het college ook niet vrij om de aanvraag op een andere manier te interpreteren dan hoe die is ingediend. Bovendien hebben eisers op meerdere momenten gedurende de procedure de gelegenheid gehad om aan te geven dat het college de aanvraag als een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan had moeten zien, maar zij hebben dit nagelaten. Dat er voorafgaand aan de aanvraag gesprekken zijn gevoerd met het college over een eventuele wijziging van het bestemmingsplan doet hier niet aan af. Het is uiteindelijk de keuze van eisers geweest hoe zij hun aanvraag hebben ingestoken. Het is hierbij kennelijk niet de bedoeling geweest om een wijziging van het bestemmingsplan te bewerkstelligen, omdat eisers dit tot op heden (nog steeds) niet hebben aangevraagd. Zij hadden immers ook los van de onderhavige procedures een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan bij het college kunnen indienen.

#### Conclusie ten aanzien van de aanvraag en procedure

15. Het college heeft terecht geconcludeerd dat de aanvraag niet valt onder de binnenplanse afwijkingsbevoegdheden en ook niet onder de kruimelregeling. Dit betekent dat er enkel met de buitenplanse afwijkingsbevoegdheid kon worden afgeweken van het bestemmingsplan. Dit betekent dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is en dat er een vvgb van de gemeenteraad nodig is.<sup>15</sup>

#### **Het buiten behandeling laten van de aanvulling (hoort bij UTR 21/4251)**

16. In het kader van de uitgebreide voorbereidingsprocedure heeft het college een voorstel tot weigering van de vvgb aan de gemeenteraad voorgelegd. Het ontwerpbesluit tot weigering vvgb is op 2 juni 2020 ter inzage gelegd. Daarna is er op 14 juli 2020 ook een ontwerpbesluit

<sup>12</sup> Op grond van artikel 3.6, eerste lid, onder a, van de Wro.

<sup>13</sup> Op grond van artikel 3.6, eerste lid, onder c, van de Wro.

<sup>14</sup> Op grond van artikel 3.9a, eerste lid, van de Wro.

<sup>15</sup> Op grond van artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo en artikel 6.5 van het Bor.



tot weigering van de omgevingsvergunning ter inzage gelegd. Eisers hebben vervolgens op 25 januari 2021 een aanvulling/wijziging van hun aanvraag ingediend, waarbij de binnenbak uit de aanvraag wordt vervangen door een potstal voor 40 extra paarden, opslag en een nieuwe voedergang. Het college heeft de aanvulling/wijziging niet in behandeling genomen. Volgens het college is het namelijk niet mogelijk om de aanvraag te wijzigen nadat deze is ingediend en nadat een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd, tenzij het gaat om wijzigingen van ondergeschikte aard en waardoor derden niet in hun belangen worden geschaad. De aanvulling/wijziging beslaat ongeveer 988 m<sup>2</sup>, wat neerkomt op 41% van de totale oppervlakte van de stal. Ook neemt het aantal te houden paarden flink toe. Er kan daarom volgens het college niet worden gesproken van een wijziging van ondergeschikte aard.

17. In de rechtsmiddelenclausule bij het besluit van 5 maart 2021 (het primaire besluit I) wordt aangegeven dat dit besluit een besluit in de zin van artikel 6:3 van de Awb is. Het gaat namelijk om een besluit ter voorbereiding van het uiteindelijke besluit over het wel of niet verlenen van de omgevingsvergunning. Tegen het primaire besluit I kan daarom niet apart bezwaar worden gemaakt. Het besluit kan eventueel in de procedure over de omgevingsvergunning worden aangevochten. Eisers zijn toch in bezwaar gegaan tegen het primaire besluit I. Het college heeft vervolgens advies gevraagd aan de bezwaarschriftencommissie. De commissie heeft een inhoudelijk advies gegeven over het beroep van eisers op het vertrouwensbeginsel. Het college heeft dit advies overgenomen en heeft geoordeeld dat het beroep op het vertrouwensbeginsel niet slaagt. Vervolgens heeft het college het bezwaar van eisers afgewezen en het primaire besluit I in stand gelaten, onder verwijzing naar artikel 6:3 van de Awb en met een nadere motivering. In het verweerschrift en op de zitting is door het college toegelicht dat het primaire besluit I bedoeld is geweest als besluit in de zin van artikel 6:3 van de Awb.

18. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college terecht geconcludeerd dat het primaire besluit I een besluit als bedoeld in artikel 6:3 van de Awb is. Dit maakt ook dat het college ten onrechte inhoudelijk op het bezwaar van eisers is ingegaan. In artikel 6:3 van de Awb is namelijk bepaald dat een besluit inzake de procedure ter voorbereiding van een ander besluit (de hoofdprocedure) niet voor bezwaar of beroep vatbaar is, tenzij de belanghebbende los van het besluit in de hoofdprocedure rechtstreeks in zijn belang wordt geraakt. De achtergrond hiervan is dat de hoofdprocedure op die manier niet nodeloos wordt vertraagd door verschillende sub-procedures over voorbereidingsbesluiten. Het wel of niet in behandeling nemen van de aanvulling/wijziging kan door eisers in het kader van de hoofdprocedure over de geweigerde omgevingsvergunning worden aangevochten. Omdat het primaire besluit I een voorbereidingsbesluit is dat eisers niet los van de hoofdprocedure in hun belangen raakt, is dit besluit op grond van artikel 6:3 van de Awb niet vatbaar voor bezwaar. Eventuele bezwaren zijn niet-ontvankelijk en de bezwaargronden kunnen in het kader van de hoofdprocedure worden aangevoerd. Het college is in het bestreden besluit I echter inhoudelijk op het bezwaar van eisers ingegaan. Daarmee is het college voorbij gegaan aan de reikwijdte van artikel 6:3 van de Awb en zijn eigen bedoeling dat het hier om een besluit in de zin van artikel 6:3 van de Awb gaat.

#### Conclusie ten aanzien van het buiten behandeling laten van de aanvulling (UTR 21/4251)

19. Het beroep tegen het bestreden besluit I is gegrond en het bestreden besluit I moet worden vernietigd. De rechtbank kan in dit geval zelf in de zaak voorzien door het bezwaar van eisers tegen het primaire besluit I alsnog niet-ontvankelijk te verklaren en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit I.



20. Omdat het beroep (UTR 21/4251) gegrond is, veroordeelt de rechtbank het college in de proceskosten van eisers. De rechtbank stelt de gemaakte kosten op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.674,- (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift, 1 punt voor het verschijnen op de zitting, met een waarde per punt van € 837,- en een wegingsfactor 1).

21. De rechtbank draagt het college op om het griffierecht van € 181,- aan eisers te vergoeden.

**De weigering van de omgevingsvergunning (hoort bij UTR 22/2372)**

22. De rechtbank behandelt hierna de weigering van de omgevingsvergunning. Hierbij komt in de eerste plaats aan de orde of het college de aanvulling/wijziging van de aanvraag van 25 januari 2021 terecht buiten behandeling heeft gelaten. Vervolgens zal de rechtbank beoordelen of de inhoudelijke weigering van de omgevingsvergunning in stand kan blijven, waarbij in elk geval de weigering vvgb aan de orde zal komen.

**Aanvulling/wijziging van de aanvraag**

23. Zoals hiervoor onder 16 tot en met 18 is overwogen, is het voor eisers niet mogelijk geweest om – los van de hoofdprocedure over de omgevingsvergunning – tegen het niet in behandeling nemen van de aanvulling van 25 januari 2021 op te komen. De hoofdprocedure, namelijk de geweigerde omgevingsvergunning, ligt in dit geval echter ook bij de rechtbank ter beoordeling voor. De inhoudelijke argumenten tegen het niet in behandeling nemen van de aanvulling op de aanvraag kunnen daarom in het kader van deze hoofdprocedure worden behandeld.

24. Het college heeft de aanvulling van 25 januari 2021 met het besluit van 5 maart 2021 buiten behandeling gelaten. Volgens het college was het wijzigen van de aanvraag niet meer mogelijk en kon de aanvraag ook niet meer worden aangevuld. Er waren namelijk al een ontwerpbesluit voor de weigering vvgb (op 2 juni 2020) en een ontwerpbesluit voor de weigering van de omgevingsvergunning (op 14 juli 2020) ter inzage gelegd. Daarna kan de aanvraag niet meer worden gewijzigd. Voor het college is daarbij van belang dat met de aanvulling de grondslag van de aanvraag wordt verlaten, omdat niet kan worden gesproken over wijzigingen van ondergeschikte aard waardoor derden niet in hun belangen worden geschaad. De aanvulling/wijziging beslaat ongeveer 988 m<sup>2</sup>, wat neerkomt op 41% van de totale oppervlakte van de stal. Ook neemt het aantal te houden paarden flink toe. Volgens het college leidt het toelaten van de aanvulling wél tot benadeling van derden, omdat het ontwerpbesluit ziet op het weigeren van de omgevingsvergunning. Daar kunnen derden dan ook vanuit gaan. Als de grondslag van de aanvraag wijzigt, zonder dat een nieuw ontwerpbesluit ter inzage hoeft te worden gelegd, kunnen derden ineens met een omgevingsvergunning worden geconfronteerd, zonder dat zij daartegen zienswijzen hebben kunnen inbrengen.

25. Eisers voeren aan dat de wijzigingen wel van ondergeschikte aard zijn en dat derden juist niet in hun belangen worden geschaad. Met de aanvulling/wijziging van de aanvraag wordt er namelijk tegemoet gekomen aan de bezwaren die er nog zijn. Met de wijzigingen wordt de inbreuk op belangen van derden juist beperkt. Eisers wijzen in dit kader op rechtspraak van de Afdeling.<sup>16</sup>

26. Uit rechtspraak van de Afdeling, zoals de uitspraak waar eisers op wijzen, volgt dat het

---

<sup>16</sup> De uitspraak van de Afdeling van 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2205.



niet meer is toegestaan om de aanvraag te wijzigen zonder een nieuw ontwerpbesluit ter inzage te leggen, tenzij de wijzigingen van ondergeschikte aard zijn of aannemelijk is dat derden daardoor niet in hun belangen worden geraakt. Uit rechtspraak van de Afdeling volgt ook dat of er sprake is van wijzigingen van ondergeschikte aard per geval moet worden beoordeeld. Als de wijzigingen van de oorspronkelijke aanvraag zodanig ingrijpend zijn dat er niet meer van hetzelfde bouwplan kan worden gesproken, moet daarvoor een nieuwe aanvraag worden ingediend. De wijzigingen moeten worden beoordeeld in relatie tot het totale bouwplan.<sup>17</sup>

27. De rechtbank oordeelt dat het college de aanvulling op de aanvraag terecht buiten behandeling heeft gelaten. De rechtbank is het met het college eens dat de wijziging van het bouwplan niet als wijzigingen van ondergeschikte aard kunnen worden aangemerkt. Het vervangen van de binnenbak naar een potstal gaat over 41% van het totale oppervlak van het bouwplan. De potstal leidt er ook toe dat er 40 extra paarden kunnen worden gehouden. In relatie tot het totale plan is dat een dermate groot deel dat er niet meer over hetzelfde bouwplan kan worden gesproken. Bovendien wordt het gebruik (deels) gewijzigd, waardoor er ook een andere planologische en ruimtelijke afweging door het college zal moeten worden gemaakt. De rechtbank is het ook niet met eisers eens dat derden niet zullen worden benadeeld. Juist omdat de grondslag van het oorspronkelijke bouwplan wordt verlaten is het niet uit te sluiten dat derden in hun belangen worden geschaad. Het verzoek tot wijzigen van het plan komt dan in feite neer op een nieuwe aanvraag, terwijl derden uitgaan van het bouwplan en de grondslag voor het bouwplan, zoals die in het ontwerpbesluit zijn opgenomen. De beroepsgrond slaagt niet.

#### Inhoudelijke weigering van de omgevingsvergunning

28. De rechtbank oordeelt dat de inhoudelijke weigering van de omgevingsvergunning niet in stand kan blijven. De rechtbank vindt namelijk dat de weigering vvgb onzorgvuldig is voorbereid en ondeugdelijk is gemotiveerd. Dit betekent dat het college de weigering vvgb ook niet aan de geweigerde omgevingsvergunning ten grondslag kan en mag leggen. De rechtbank zal dit oordeel hierna toelichten.

29. Het college heeft de omgevingsvergunning geweigerd, nadat de gemeenteraad heeft besloten om geen vvgb af te geven. Het college moet in een dergelijk geval de omgevingsvergunning weigeren.<sup>18</sup> Een vvgb kan slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening.<sup>19</sup> Volgens de gemeenteraad is de gevraagde omgevingsvergunning in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

30. Uit de weigering vvgb blijkt dat voor de gemeenteraad daarbij van belang is geweest dat de Agrarische beoordelingscommissie (de Abc) negatief over het bouwplan heeft geadviseerd. In het kader van een goede ruimtelijke ordening heeft de Abc beoordeeld of het bouwplan noodzakelijk is voor een doelmatige bedrijfsvoering. De Abc heeft op 6 juni 2012, 8 december 2015 en 22 november 2017 adviezen uitgebracht. Volgens de gemeenteraad blijkt uit deze adviezen dat de economische noodzaak tot uitbreiding niet is aangetoond. Dit is voor de gemeenteraad reden geweest om de vvgb te weigeren. Daarnaast heeft de gemeenteraad de vvgb geweigerd, omdat er geen actueel landschappelijk inpassingsplan is, waaruit blijkt dat ter plaatste geldende landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden niet nadelig worden beïnvloed. De oorspronkelijke omgevingsvergunning uit 2013 is weliswaar verleend op basis

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:406.

<sup>18</sup> Op grond van artikel 2.20a van de Wabo.

<sup>19</sup> Op grond van artikel 6.5, tweede lid, van het Bor.



van een inpassingsplan dat voor een goede ruimtelijke inpassing zorgde, maar dat plan is nooit volledig gerealiseerd.

31. De rechtbank kan de motivering om de vvgb te weigeren op deze twee punten niet volgen. Ten aanzien van de adviezen van de Abc overweegt de rechtbank dat uit die adviezen niet zonder meer volgt dat de Abc negatief tegen de ontwikkeling aankijkt. Zo concludeert de Abc in het advies uit 2012 dat de uitbreiding van de trainingshal doelmatig is voor de bedrijfsvoering en dat het bedrijf van een reëel agrarisch bedrijf kan uitgroeien tot een volwaardig agrarisch bedrijf. Die ontwikkeling is op dat moment niet te verwachten, omdat eisers op dat moment nog aangaven om dit bedrijf in deeltijd voort te gaan zetten. De rechtbank leest in dit advies geen harde ‘nee’ voor uitbreiding van de paardenstal, maar daarvoor zal wel uitbreiding van de bedrijfsvoering nodig zijn. Hetzelfde is te lezen in het advies uit 2015, waarin wederom wordt geconcludeerd er geen perspectief is op uitgroei tot een volwaardig agrarisch bedrijf zolang de bedrijfsvoering wordt gehandhaafd. In het advies uit 2017 concludeert de Abc dat het beoordelen van de doelmatigheid en noodzaak niet langer opportuun is, omdat er geen sprake meer kan zijn van sloop en herbouw van bedrijfsgebouwen. De Abc eindigt in dit advies met de conclusie: *“Onder verwijzing naar het gestelde in onze van 2012 (mede op basis waarvan het college kennelijk toen vergunning voor de stal kon verlenen en het bouwvlak kon vergroten) en 2015, achten wij uw vraag omtrent toepassing van artikel 3.7.1 hierboven voldoende beantwoord.”* Hierbij is het van belang om te weten dat in artikel 3.7.1 de voorwaarden van doelmatigheid en noodzaak van een uitbreiding te vinden zijn. Gelet op deze conclusie vraagt de rechtbank zich af of hiermee niet juist een positief advies gegeven wordt. Immers, het aanvankelijke advies uit 2012 was toen voor het college juist wel reden om de vergunning te verlenen. Over de doelmatigheid heeft de Abc steeds positief geadviseerd. Ten aanzien van de noodzaak van een uitbreiding vermeldt artikel 3.7.1 (waar de Abc op verzoek van het college aan getoetst heeft) dat de noodzaak tot uitbreiding aangetoond dient te worden, waarbij tevens moet worden aangetoond dat sloop en herbouw van bedrijfsgebouwen niet tot de mogelijkheden behoort. In dit geval staat de bebouwing er echter al, op grond van een eerder verleende vergunning.

32. De rechtbank betreft hierbij verder dat eisers op de zitting hebben toegelicht dat de bedrijfsvoering er nu heel anders uitziet. De uitbreiding is nodig, omdat zij geen ruimte meer hebben om nog meer dieren te houden. De rechtbank vindt hierbij ook van belang dat de aanvankelijke stal met een vergunning is gebouwd en dat er voor wat betreft de omvang en uitstraling niets veranderd is. Uit het advies uit 2012 volgt ook dat er in 2012 bijna 800 m<sup>2</sup> aan bebouwing is afgebroken ten behoeve van de nieuwe stal. Verder hebben eisers toegelicht dat de stal juist verder ‘terug’ op het perceel is gebouwd na overleg met de welstandscommissie. Door de stal verder terug op het perceel, en dus buiten het bouwvlak, te bouwen werd de vrije doorkijk op de monumentale boerderij namelijk bewaard. De vrijgekomen vierkante meters bouwvlak zijn onbebouwd gebleven.

33. Ten aanzien van het landschappelijke inpassingsplan overweegt de rechtbank dat er door de gemeenteraad en het college van wordt uitgegaan dat er geen inpassingsplan is. De rechtbank is in de eerste plaats van oordeel dat als het college dat constateert, het dan op de weg van het college ligt om eisers daarover te informeren en hen eventueel in de gelegenheid te stellen om dat alsnog aan te leveren. Dit geldt des te meer nu er al wel eerder een inpassingsplan was dat akkoord was. De omgevingsvergunning uit 2013 is namelijk verleend op basis van een inpassingsplan dat voor een goede ruimtelijke inpassing zorgde. Daar komt ook nog bij dat eisers stellen dat er inmiddels conform dat inpassingsplan is gehandeld. De enkele stelling dat er geen inpassingsplan zou zijn, is naar het oordeel van de rechtbank dan



ook te kort door de bocht. Het college heeft ook geen stukken ingebracht waaruit blijkt dat het inpassingsplan uit 2013 niet is uitgevoerd. Al deze omstandigheden bij elkaar genomen komt de rechtbank tot het oordeel dat onvoldoende is gemotiveerd dat het bouwplan in strijd is met de landschappelijke waarden.

#### Strijd met het Bouwbesluit 2012

34. Het college heeft de bouwactiviteit van de omgevingsvergunning niet alleen geweigerd vanwege strijd met het bestemmingsplan, maar ook omdat niet aannemelijk is gemaakt dat de aanvraag voldoet aan het Bouwbesluit 2012. Hier is door eisers op gereageerd in hun zienswijze van 23 september 2020. Volgens eisers is er van strijdigheid met het Bouwbesluit geen sprake en voor zover dat er wel zou zijn, zal dat worden weggenomen. Naar het oordeel van de rechtbank zou eventuele strijdigheid met het Bouwbesluit kunnen worden opgelost met een ondergeschikte wijziging van het bouwplan. In het kader van finale geschilbeslechting ligt het op de weg van het college om dat mee te nemen.

#### Conclusie weigering omgevingsvergunning

35. Het voorgaande betekent dat de weigering vvgb de geweigerde omgevingsvergunning niet kan dragen. Het beroep is gegrond en het bestreden besluit II moet worden vernietigd vanwege strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel<sup>20</sup> en het motiveringsbeginsel.<sup>21</sup> De rechtbank zal het college opdragen om binnen twaalf weken opnieuw op de aanvraag van eisers te beslissen. Daarvoor zal ook een nieuwe vvgb moeten worden gevraagd aan de gemeenteraad.

36. Omdat het beroep (UTR 22/2372) gegrond is, veroordeelt de rechtbank het college in de proceskosten van eisers. De rechtbank stelt de gemaakte kosten op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.674,- (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift, 1 punt voor het verschijnen op de zitting, met een waarde per punt van € 837,- en een wegingsfactor 1).

37. De rechtbank draagt het college op om het griffierecht van € 184,- aan eisers te vergoeden.

<sup>20</sup> Op grond van artikel 3:2 van de Awb.

<sup>21</sup> Op grond van artikel 7:12, eerste lid, van de Awb.



## Beslissing

### Ten aanzien van UTR 21/4251

De rechtbank:

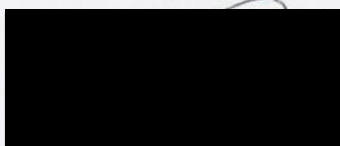
- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt de beslissing op bezwaar van 14 september 2021;
- verklaart het bezwaar niet-ontvankelijk;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde beslissing op bezwaar;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eisers tot een bedrag van € 1.674,-;
- bepaalt dat het college het door eisers betaalde griffierecht van € 181,- vergoedt.

### Ten aanzien van UTR 22/2372

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het besluit van 5 april 2022;
- draagt het college op om binnen twaalf weken een nieuw besluit op de aanvraag van eisers te nemen met inachtneming van deze uitspraak;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eisers tot een bedrag van € 1.674,-;
- bepaalt dat het college het door eisers betaalde griffierecht van € 184,- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door mr. V.E.H.G. Visser, rechter, in aanwezigheid van mr. P.J. Naus, griffier. De beslissing is op 9 februari 2023 in het openbaar uitgesproken.



*De rechter is verhinderd deze uitspraak te tekenen*

griffier

rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

13 FEB. 2023

### **Bent u het niet eens met deze uitspraak?**

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden, hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze uitspraak is verzonden op de stempeldatum die hierboven staat.

voor kopie conform  
De Griffier

