

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:1919

Datum uitspraak

6 juli 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 26 februari 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van De Bilt besloten een door [appellant A] gedane aanvraag om omgevingsvergunning voor het plaatsen van een kap op een bijgebouw op het perceel [locatie A] in De Bilt niet in behandeling te nemen. [appellant A] heeft op 5 december 2018 een omgevingsvergunning gevraagd voor het plaatsen van een kap op een bijgebouw aan de [locatie A] te De Bilt. Bij per e-mail verzonden brief van 21 december 2018 heeft het college [appellant A] verzocht zijn aanvraag aan te vullen met nadere gegevens. Het college heeft hem daarvoor de tijd gegeven tot uiterlijk 1 februari 2019. Aangezien [appellant A] de nadere gegevens niet binnen die termijn heeft ingediend, heeft het college de aanvraag buiten behandeling gesteld bij besluit van 26 februari 2019. [appellant A] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de door het college gevraagde nadere gegevens niet noodzakelijk zijn voor een inhoudelijke beoordeling van zijn aanvraag.

Volledige tekst

202103219/1/R4.

Datum uitspraak: 6 juli 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], wonend te De Bilt,

appellanten (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant A]),

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 30 maart 2021 in zaak nr. 19/4794 in het geding tussen:

[appellant A]

en

het college van burgemeester en wethouders van De Bilt.

Procesverloop

Bij besluit van 26 februari 2019 heeft het college besloten een door [appellant A] gedane aanvraag om omgevingsvergunning voor het plaatsen van een kap op een bijgebouw op het perceel [locatie A] in De Bilt niet in behandeling te nemen.

Bij besluit van 3 oktober 2019 heeft het college het door [appellant A] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit, gedateerd op 15 februari 2021, heeft het college het door [appellant A] gemaakte bezwaar kennelijk ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 30 maart 2021 heeft de rechtbank het door [appellant A] tegen het besluit van 3 oktober 2019 ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard en het door [appellant A] tegen het besluit van 15 februari 2021 ingestelde beroep gegrond verklaard. De rechtbank heeft het besluit van 15 februari 2021 vernietigd en, zelf voorzien, het door [appellant A] tegen het besluit van 26 februari 2019 ingestelde bezwaar ongegrond verklaard en het college opgedragen aan [appellant A] een dwangsom van € 92,00 te vergoeden wegens het niet-tijdig beslissen op zijn bezwaar. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant A] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant A] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 juni 2022, waar [appellant A] en het college, vertegenwoordigd door mr. drs. R.B.J. Wisselo, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant A] heeft op 5 december 2018 een omgevingsvergunning gevraagd voor het plaatsen van een kap op een bijgebouw aan de [locatie A] te De Bilt. Bij per e-mail verzonden brief van 21 december 2018 heeft het college [appellant A] verzocht zijn aanvraag aan te vullen met nadere gegevens. Het college heeft hem daarvoor de tijd gegeven tot uiterlijk 1 februari 2019. Aangezien [appellant A] de nadere gegevens niet binnen die termijn heeft ingediend, heeft het college de aanvraag buiten behandeling gesteld bij besluit van 26 februari 2019.

[appellant A] is tegen het besluit van 26 februari 2019 in bezwaar gekomen. Het college heeft zijn bezwaar bij besluit van 3 oktober 2019 ongegrond verklaard. Bij brief van 15 februari 2021 heeft het college [appellant A] laten weten dat bij dat besluit een vergissing is gemaakt, en heeft het, ter correctie daarvan, het bezwaar kennelijk ongegrond verklaard. De rechtbank heeft deze brief van 15 februari 2021 aangemerkt als een vervangend besluit en geoordeeld dat het bezwaar van [appellant A] weliswaar ongegrond was, maar niet kennelijk ongegrond. Om die reden heeft de rechtbank het vervangende besluit vernietigd.

2. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze

uitspraak.

Noodzaak van de aanvullende gegevens

3. [appellant A] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de door het college gevraagde nadere gegevens niet noodzakelijk zijn voor een inhoudelijke beoordeling van zijn aanvraag. Hij stelt dat hij per abuis een aanvraag voor een bouwactiviteit heeft gedaan, en dat het voor het college evident had moeten zijn dat de aanvraag alleen op strijdig gebruik van het bijgebouw ziet. Desondanks heeft het college hem, volgens [appellant A], niet om de gegevens gevraagd zoals genoemd in artikel 3.2 van de Regeling omgevingsrecht (hierna: de Mor), dat over een aanvraag voor planologisch strijdig gebruik gaat, maar alleen om gegevens die worden genoemd in hoofdstuk 2 van die regeling, dat ziet op bouwactiviteiten. Aangezien zowel het college in bezwaar als de rechtbank verwijst naar artikel 3.2 van de Mor, meent [appellant A] dat beide ook hebben gezien dat zijn aanvraag op planologisch strijdig gebruik ziet, zodat de vereisten voor een bouwaanvraag niet relevant zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag. Het college had hem dan ook niet om nadere gegevens over bouwactiviteiten mogen verzoeken en, bij gebrek daaraan, zijn aanvraag niet buiten behandeling mogen stellen, aldus [appellant A].

3.1. Het college stelt in verweer dat de door hem aan [appellant A] gevraagde aanvullende gegevens wel degelijk noodzakelijk waren voor een inhoudelijke behandeling van de aanvraag. Het college wijst erop dat [appellant A] een aanvraag heeft gedaan voor de activiteit bouwen, met het oog op het aanbrengen van een kap op een bestaand bouwwerk. Bij een dergelijke aanvraag moeten volgens het college op grond van de Mor onder meer gegevens worden ingediend omtrent de beoogde hoogtematen en het materiaalgebruik, naast constructie- en situatietekeningen. Nu deze gegevens en tekeningen ontbraken aan de aanvraag, kon ook niet worden beoordeeld of de genoemde bouwactiviteit vergunningvrij was toegestaan, aldus het college.

3.2. [appellant A] heeft in zijn aanvraag verklaard dat hij een omgevingsvergunning wilde ontvangen voor een bouwactiviteit, namelijk het aanbrengen van een kap met dakpannen op een bestaand bijgebouw. Uit de aanvraag kan niet worden afgeleid dat de aanvraag alleen betrekking heeft op met het bestemmingsplan strijdig gebruik. Het college heeft de aanvraag dan ook terecht mede behandeld als een aanvraag voor een bouwactiviteit. Voor een inhoudelijke beoordeling van een vergunningaanvraag voor een bouwactiviteit die in strijd is met het bestemmingsplan heeft het college de gegevens en bescheiden nodig, die in hoofdstukken 2 (bouwactiviteiten) en 3 (gebruiksactiviteiten) van de Mor worden genoemd. Deze gegevens en bescheiden moeten het college onder meer in staat stellen om te controleren of de bouwactiviteit voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Dat besluit geldt overigens ook voor bouwactiviteiten waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist. Vast staat dat [appellant A] bij zijn aanvraag alleen een zelfgemaakte tekening heeft gevoegd van het voor-, achter-, zij- en bovenaanzicht van het bijgebouw in de bestaande en de door [appellant A] gewenste situatie, met daarbij enkele lengte-, breedte- en hoogtematen van het bouwwerk in centimeters. Dat is onvoldoende informatie om de aanvraag inhoudelijk te kunnen beoordelen. De rechtbank heeft daarom terecht geconcludeerd dat het college mocht vragen om onder meer constructieve gegevens, een tekening met maatvoering ten opzichte van het maaiveld en een tekening met aantekening van het materiaalgebruik, zoals voorgeschreven in het tweede hoofdstuk van de Mor.

Het betoog slaagt niet.

De plicht om gegevens te verzamelen

4. [appellant A] stelt zich verder op het standpunt dat de rechtbank heeft miskend dat het college hem niet om de aanvullende gegevens had mogen verzoeken, omdat de plicht om gegevens te verzamelen op grond van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) bij het college ligt. Aangezien alle benodigde gegevens reeds bekend waren bij de afdeling handhaving, had het college voorafgaand aan de beoordeling van zijn aanvraag daar informatie moeten inwinnen, aldus [appellant A]. Hij betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet hem verantwoordelijk mocht houden voor het aanleveren van de benodigde gegevens, maar dat zelf was.

4.1. Anders dan [appellant A] betoogt, is de aanvrager verantwoordelijk voor de inhoud van de aanvraag. Zoals de rechtbank terecht heeft opgemerkt, heeft [appellant A] bij zijn aanvraag, en ook niet binnen de aan hem op 21 december 2018 gegeven hersteltermijn de door het college terecht noodzakelijk geachte aanvullende gegevens verstrekt.

Het betoog slaagt niet.

Indiening van de gegevens hangende het bezwaar

5. [appellant A] betoogt dat de rechtbank ten onrechte geen nota heeft genomen van het feit dat hij hangende de bezwaarprocedure alle benodigde aanvullende gegevens alsnog heeft ingediend. Aangezien een besluit op bezwaar blijk moet geven van een volledige heroverweging van het primaire besluit, had de rechtbank moeten constateren dat de aanvullende gegevens ten tijde van het besluit op bezwaar niet meer ontbraken, en het college opdracht moeten geven direct over te gaan tot een inhoudelijke behandeling van de aanvraag, aldus [appellant A]. Ook indien de rechtbank hiertoe niet formeel verplicht was, was dit volgens [appellant A] toch materieel gezien de aangewezen route vanuit een oogpunt van burgervriendelijkheid.

5.1. Het college stelt zich op het standpunt dat bij besluit op bezwaar in een geval als dit dient te worden gezien of terecht is besloten de aanvraag buiten behandeling te stellen. Het is volgens het college niet mogelijk om direct over te gaan tot een inhoudelijke behandeling van de aanvraag.

5.2. [appellant A] heeft in zijn hoger beroepschrift en ook niet ter zitting aannemelijk gemaakt dat hij in bezwaar alle gevraagde gegevens heeft ingediend. Alleen al hierom bestaat geen grond voor het oordeel dat het college de aanvraag bij het besluit op bezwaar inhoudelijk had moeten beoordelen.

Het betoog slaagt niet.

Dwangsom niet-tijdig beslissen

6. [appellant A] betoogt dat de rechtbank de door het college verschuldigde dwangsom vanwege het niet-tijdig beslissen op zijn bezwaar niet op de juiste wijze heeft vastgesteld. Hij wijst erop dat de rechtbank heeft gerekend met de datum van het eerste besluit op bezwaar, 3 oktober 2019. Die datum kan volgens hem niet worden gebruikt, omdat de bekendmaking van dat besluit pas op een later moment heeft plaatsgevonden. Het besluit was in eerste instantie verkeerd geadresseerd, en de werkelijke bekendmakingsdatum is volgens [appellant A] niet meer te achterhalen. Om die reden had de rechtbank de dwangsom op het hoogst mogelijke bedrag moeten vaststellen, aldus [appellant A].

6.1. Het college stelt zich op het standpunt dat bij de berekening van een dwangsom wegens niet-tijdig beslissen moet worden gerekend met de besluitdatum. De datum van bekendmaking doet volgens het college niet ter zake. De rechtbank heeft de dwangsom

volgens hem dan ook op juiste wijze berekend.

6.2. Vast staat dat het college niet tijdig op het bezwaar van [appellant A] heeft beslist, dat [appellant A] het college daarom schriftelijk in gebreke heeft gesteld en dat het college hem een dwangsom verschuldigd is ingevolge artikel 4:17 van de Awb. De eerste dag waarover het college de dwangsom is verschuldigd is, zoals de rechtbank heeft vastgesteld, 28 september 2019. De vraag is over hoeveel dagen daarna nog een dwangsom is verschuldigd.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 11 december 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:4179](#)), is de laatste dag waarover een dwangsom is verschuldigd, de dag waarop het besluit verzonden is dan wel de dag waarop 42 dagen zijn verstreken sinds de eerste dag dat een dwangsom verschuldigd was. Het college heeft zijn besluit genomen op 3 oktober 2019. Niet in geschil is dat het college het besluit in eerste instantie niet op juiste wijze heeft verzonden. Het besluit is retour gekomen en het college heeft het vervolgens opnieuw verzonden. Het college heeft uiteengezet dat dit is gebeurd op 10 oktober 2019 en dat het besluit op dat moment tevens per e-mail aan [appellant A] is verzonden. De Afdeling acht dit aannemelijk. De Afdeling gaat daarom uit van 10 oktober 2019 als de laatste dag waarover een dwangsom is verschuldigd. De periode van 28 september 2019 tot en met 10 oktober 2019 beslaat dertien dagen. De dwangsom bedraagt ingevolge artikel 4:17, tweede lid, van de Awb, de eerste veertien dagen € 23,00 per dag en bedraagt in dit geval dus in totaal € 299,00 en niet € 92,00 zoals de rechtbank had vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Conclusie

7. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank daarbij het college heeft opgedragen aan [appellant A] een dwangsom van € 92,00 te vergoeden. De Afdeling stelt de door het college aan [appellant A] verbeurde dwangsom vast op € 299,00. De aangevallen uitspraak moet, voor zover aangevallen, voor het overige worden bevestigd.

8. Het college moet aan [appellant A] de proceskosten van het hoger beroep vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 30 maart 2021 in zaak nr. 19/4794, voor zover de rechtbank daarbij het college van burgemeester en wethouders van De Bilt heeft opgedragen aan [appellant A] een dwangsom van € 92,00 te vergoeden;

III. stelt de door het college van burgemeester en wethouders van De Bilt verbeurde dwangsom vast op een bedrag van € 299,00;

IV. bevestigt de aangevallen uitspraak, voor zover aangevallen, voor het overige;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van De Bilt tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 28,00, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het college aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van De Bilt aan [appellant A] en

[appellant B] het door hen voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 270,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het college aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.A.A. van Roessel, griffier.

w.g. Minderhoud
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Roessel

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 juli 2022

457-860

Bijlage

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 4:5

1 Het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:

- a. de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of
- b. de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, of
- c. de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking,

mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

2 Indien de aanvraag of een van de daarbij behorende gegevens of bescheiden in een vreemde taal is gesteld en een vertaling daarvan voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking noodzakelijk is, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag met een vertaling aan te vullen.

3 Indien de aanvraag of een van de daarbij behorende gegevens of bescheiden omvangrijk of ingewikkeld is en een samenvatting voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking noodzakelijk is, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag met een samenvatting aan te vullen.

4 Een besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Artikel 4:17

1 Indien een beschikking op aanvraag niet tijdig wordt gegeven, verbeurt het bestuursorgaan aan de aanvrager een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste

42 dagen. De Algemene termijnenwet is op laatstgenoemde termijn niet van toepassing.

2 De dwangsom bedraagt de eerste veertien dagen € 23 per dag, de daaropvolgende veertien dagen € 35 per dag en de overige dagen € 45 per dag.

3 De eerste dag waarover de dwangsom verschuldigd is, is de dag waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken en het bestuursorgaan van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen.

4 Indien de aanvraag elektronisch kon worden gedaan, is artikel 4:3a van overeenkomstige toepassing op de ingebrekestelling.

5 Beroep tegen het niet tijdig geven van de beschikking schort de dwangsom niet op.

6 Geen dwangsom is verschuldigd indien:

- a. het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld,
- b. de aanvrager geen belanghebbende is, of
- c. de aanvraag kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is.

7 Indien er meer dan één aanvrager is, is de dwangsom aan ieder van de aanvragers voor een gelijk deel verschuldigd.

Regeling omgevingsrecht (Mor)

Artikel 3.2

In of bij de aanvraag om een vergunning voor het gebruiken van gronden of bouwwerken, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, verstrekt de aanvrager gegevens en bescheiden over:

- a. het beoogde en het huidige gebruik van de gronden en de bouwwerken waarop de aanvraag betrekking heeft;
- b. de gevolgen van het beoogde gebruik voor de ruimtelijke ordening;
- c. indien dat met toepassing van artikel 41 van de Monumentenwet 1988, zoals die wet luidde voor inwerkingtreding van de Erfgoedwet, is verplicht door het bevoegd gezag, een rapport waarin de archeologische waarde van het terrein dat blijktens de aanvraag zal worden verstoord in voldoende mate is vastgesteld;
- d. een situatietekening van de bestaande toestand en een situatietekening van de nieuwe toestand met daarop de afmetingen van het perceel en bebouwd oppervlak, alsmede situering van bouwwerken ten opzichte van de perceelsgrenzen en de wegzijde, de wijze waarop het terrein ontsloten wordt, de aangrenzende terreinen en de daarop voorkomende bebouwing en het beoogd gebruik van het terrein behorende bij het voorgenomen bouwwerk;
- e. de reden waarom en de mate waarin wordt afgeweken van het exploitatieplan.