

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:4341

Datum uitspraak

10 september 2025

Inhoudsindicatie

Bij het besluit van 26 oktober 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Heusden de door [appellant] aangevraagde omgevingsvergunning voor het bouwen van een fietsenhok op het perceel [locatie A] in Drunen geweigerd. [appellant] woont aan de [locatie A] in Drunen. Hij heeft een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor het bouwen van een fietsenhok naast de oostelijke uitbouw van zijn woning. Bij het besluit van 26 oktober 2021 heeft het college de omgevingsvergunning geweigerd, omdat de bouw van het fietsenhok in strijd is met artikel 16.2.2, aanhef en onder h, van de planregels van het bestemmingsplan "Drunen Herziening 2014". Op grond van dit artikel dient bij vrijstaande hoofdgebouwen één der zijstroken vrij van aan- en uitbouwen en bijgebouwen te blijven. Volgens het college wordt het perceel als gevolg van het fietsenhok echter over de volle breedte dicht gebouwd. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college het bezwaar tegen de brief van 14 december 2021 terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard, omdat de brief geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb en zich ook geen uitzonderingssituatie voordoet.

Volledige tekst

202305790/1/R2.

Datum uitspraak: 10 september 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak als bedoeld in artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op

het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellante B], beiden wonend in Drunen, gemeente Heusden (hierna samen en in enkelvoud: [appellant]),

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 7 juli 2023 in zaak nr. 22/999 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Heusden.

Procesverloop

Bij het besluit van 26 oktober 2021 heeft het college de door [appellant] aangevraagde omgevingsvergunning voor het bouwen van een fietsenhok op het perceel [locatie A] in Drunen geweigerd.

Bij de brief van 14 december 2021 heeft het college aan [appellant] medegedeeld dat het geen aanleiding ziet om over zijn verzoek een bestuurlijk rechtsoordeel te geven.

Bij besluit van 24 maart 2022 heeft het college de door [appellant] gemaakte bezwaren tegen het besluit van 26 oktober 2021 en de brief van 14 december 2021 ongegrond respectievelijk niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 7 juli 2023 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Geen van de partijen heeft binnen de gestelde termijn verklaard gebruik te willen maken van het recht ter zitting te worden gehoord, waarna de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:57, derde lid, gelezen in verbinding met artikel 8:108, eerste lid, van de Awb heeft gesloten.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding omgevingsrecht

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 19 juni 2021. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellant] woont aan de [locatie A] in Drunen. Hij heeft een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor het bouwen van een fietsenhok naast de oostelijke uitbouw van zijn woning. Bij het besluit van 26 oktober 2021 heeft het college de omgevingsvergunning geweigerd, omdat de bouw van het fietsenhok in strijd is met artikel 16.2.2, aanhef en onder h, van de planregels van het bestemmingsplan "Drunen Herziening 2014". Op grond van dit artikel dient bij vrijstaande hoofdgebouwen één der zijstroken vrij van aan- en uitbouwen en bijgebouwen te blijven. Volgens het college wordt het perceel als gevolg van het fietsenhok echter over de volle breedte dicht gebouwd.

3. Vervolgens, op 7 december 2021, heeft [appellant] het college verzocht een bestuurlijk rechtsoordeel te geven over de vraag of het fietsenhok vergunningvrij mag worden gebouwd. Bij de brief van 14 december 2021 heeft het college hem medegedeeld dat het daartoe geen aanleiding ziet, omdat volgens het college uit de afwijzing van de aanvraag al blijkt dat het fietsenhok niet vergunningvrij is.

4. Bij het besluit van 24 maart 2022 heeft het college de door [appellant] gemaakte bezwaren tegen het besluit van 26 oktober 2021 en de brief van 14 december 2021 ongegrond respectievelijk niet-ontvankelijk verklaard.

De uitspraak van de rechtbank

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college het bezwaar tegen de brief van 14 december 2021 terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard, omdat de brief geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb en zich ook geen uitzonderingssituatie voordoet.

De rechtbank heeft daarnaast geoordeeld dat het college het bezwaar tegen het besluit van 26 oktober 2021 terecht ongegrond heeft verklaard. Daartoe heeft de rechtbank geoordeeld dat het fietsenhok niet volledig in het achtererfgebied als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) is voorzien, en daarom vergunningplichtig is. Ook heeft de rechtbank geoordeeld dat het college de aanvraag mocht afwijzen. De rechtbank achtte de keuze van het college om vast te houden aan het bebouwingsbeeld in de wijk en daarom geen bouwwerk naast de woning toe te staan, niet onredelijk.

Beoordeling hoger beroep

De brief van 14 december 2021

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de brief van het college op zijn verzoek om een bestuurlijk rechtsoordeel geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Volgens [appellant] is er wel degelijk sprake van een uitzonderingssituatie. Hierover voert hij aan dat het onevenredig bezwarend is om het geschil over de vraag of het fietsenhok vergunningvrij mag worden gebouwd via een beroepsprocedure over een daadwerkelijk besluit, betreffende handhaving of vergunningverlening, aan de orde te stellen. [appellant] wijst op de financiële risico's, extra kosten en lange duur van dergelijke procedures. Daarom zou volgens [appellant] de weigering om een bestuurlijk rechtsoordeel te geven bij wijze van uitzondering óók als een besluit moeten worden aangemerkt waartegen beroep kan worden ingesteld. [appellant] wijst op verschillende publicaties in het gemeenteblad van Heusden waarin is verklaard dat vergunningvrij mag worden gebouwd en waarin bezwaarclausules zijn opgenomen. In die gevallen bestaat kennelijk wel een mogelijkheid om daarover te procederen, aldus [appellant].

6.1. De brief van 21 december 2021 bevat de reactie van het college dat het geen aanleiding

ziet om een bestuurlijk rechtsoordeel te geven over de vraag of het fietsenhok vergunningvrij mag worden gebouwd.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder andere de uitspraak van 18 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ7004, kan voor de beantwoording van de vraag of voor een voorgenomen handeling een vergunning is vereist, een vergunning worden aangevraagd dan wel door een derde om het treffen van bestuurlijke handhavingsmaatregelen worden verzocht. Het bevoegde bestuursorgaan dient bij het nemen van een besluit op zo'n aanvraag of verzoek de vraag naar de vergunningplicht als een voorvraag te beoordelen. Vervolgens kan tegen het aan het besluit ten grondslag liggende oordeel over de vergunningplicht door het aanwenden van een rechtsmiddel tegen het besluit worden opgekomen. Wanneer een bestuursorgaan, zoals hier aan de orde, weigert een oordeel te geven over de vraag of voor het verrichten van een bepaalde handeling een vergunning is vereist, kan dit oordeel in het algemeen niet als een publiekrechtelijke rechtshandeling in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb worden aangemerkt. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt indien het doen van een aanvraag voor een vergunning dan wel van een verzoek om handhaving onevenredig bezwarend is.

6.2. Naar het oordeel van de Afdeling kan de brief van 14 december 2021 niet als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb worden aangemerkt, omdat deze niet is gericht op een rechtsgevolg en daarom geen publiekrechtelijke rechtshandeling inhoudt. De omstandigheden die [appellant] heeft aangevoerd geven geen aanleiding om hierop een uitzondering te maken. De Afdeling ziet met de rechtbank geen grond voor het oordeel dat het aanvragen van een omgevingsvergunning voor hem onevenredig bezwarend is. [appellant] had immers die mogelijkheid en had dat ook al gedaan voordat om een bestuurlijk rechtsoordeel werd verzocht. Dat aan het indienen van een aanvraag kosten zijn verbonden en daarmee tijd is gemoeid, maakt evenmin dat het doen van aanvraag hier onevenredig bezwarend is. De mogelijkheid om een omgevingsvergunning aan te vragen betekent ook dat [appellant], om de door hem gewenste duidelijkheid te verkrijgen, niet genooddaakt is om het fietsenhok te bouwen en daardoor het risico loopt geconfronteerd te worden met handhavend optreden door het college. De publicaties waar [appellant] naar heeft verwezen, maken dit niet anders.

Het betoog slaagt niet.

Fietsenhok vergunningvrij?

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het fietsenhok vergunningvrij mag worden gebouwd. [appellant] voert aan dat het fietsenhok ten minste 1 m achter de voorkant van zijn woning in het achtererfgebied is voorzien en daarom vergunningvrij is. De uitbouw van zijn woning speelt geen rol van betekenis bij het bepalen van het achtererfgebied, aldus [appellant].

7.1. Artikel 1, eerste lid, van bijlage II van het Bor luidt:

"Achtererfgebied: erf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het erf achter het hoofdgebouw te komen;

[...];

bijbehorend bouwwerk: uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd

gebouw, of ander bouwwerk, met een dak;
[...];

Artikel 2, aanhef en onderdeel 3, luidt: "Een omgevingsvergunning voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of c, van de wet is niet vereist, indien deze activiteiten betrekking hebben op: een op de grond staand bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan in achtererfgebied, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

[...]."

7.2. Tussen partijen is niet in geschil dat het fietsenhok kan worden aangemerkt als een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II van het Bor. Partijen zijn verdeeld over de vraag of dit bouwwerk is voorzien in het achtererfgebied, zoals vereist in voornoemd onderdeel om zonder omgevingsvergunning te mogen worden gebouwd.

7.3. In bijlage II van het Bor is geen beschrijving opgenomen van wat onder het begrip "voorkant" in de definitie van "achtererfgebied" in artikel 1, eerste lid, van bijlage II moet worden verstaan. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1725](#)), kan het achtererfgebied worden bepaald door vast te stellen wat de voorgevel van het hoofdgebouw is.

7.4. Zoals blijkt uit de nota van toelichting bij het "Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht" (Stb. 2014, 333, p. 29) wordt de voorkant van het hoofdgebouw gevormd door de gevel die bepalend is voor de hoofdmassa van het hoofdgebouw. Ondergeschikte aan- of uitbouwen, zoals erkers of uitgebouwde vestibules, blijven dus buiten beschouwing bij het bepalen van de voorgevel. In de regel geldt als voorgevel het geveldeel aan de voorkant met de grootste oppervlakte. De hoofdmassa van het hoofdgebouw kan aan de voorzijde ook bepaald worden door meer dan één geveldeel. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als de hoofdmassa van een hoofdgebouw L-vormig of T-vormig is. In zo'n geval bestaat de voorkant van het hoofdgebouw uit meer geveldelen. Bij dergelijke situaties, waar de voorgevel verspringt, kan de lijn die bepalend is voor het achtererfgebied, in een knik evenwijdig met deze geveldelen meelopen. Aan- en uitbouwen die zich aan een zijgevel van een hoofdgebouw bevinden, spelen in beginsel geen rol bij het bepalen van de voorgevel. Alleen in geval een dergelijke aan- of uitbouw een uitbreiding vormt van de hoofdmassa van het hoofdgebouw, wordt het geveldeel aan de voorkant van die desbetreffende uitbreiding mede aangemerkt als voorgevel. Dat zal echter alleen aan de orde zijn indien sprake is van een geheel in de architectuur van de hoofdmassa van het hoofdgebouw geïntegreerde uitbreiding die alle bouwlagen van het hoofdgebouw betreft.

7.5. De Afdeling stelt vast dat de voorzijde van de woning bestaat uit een geveldeel met een lengte van ongeveer 7 m en een terug gelegen geveldeel van de uitbouw met een lengte van ongeveer 1 m.

Naar het oordeel van de Afdeling wordt de voorgevel van het hoofdgebouw gevormd door uitsluitend het geveldeel van ongeveer 7 m, en verspringt de lijn die bepalend is voor het achtererfgebied dus niet door de uitbouw. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, moet de uitbouw hier bij het bepalen van de voorgevel buiten beschouwing blijven, omdat deze gelet op de lagere goot- en bouwhoogte daarvan duidelijk ondergeschikt is aan de hoofdmassa van het hoofdgebouw.

Gelet op het voorgaande heeft [appellant] terecht betoogd dat het fietsenhok ten minste 1 m achter de voorkant van zijn woning en daarom in het achtererfgebied is voorzien. Het college heeft in het besluit van 24 maart 2022 daarom niet deugdelijk gemotiveerd dat het fietsenhok niet vergunningvrij mag worden gebouwd. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

8. Omdat de hiervoor besproken hoger beroepsgrond slaagt, komt de Afdeling niet toe aan een bespreking van de overige hoger beroepsgronden van [appellant].

Conclusie

9. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd, voor zover de rechtbank het beroep tegen het besluit van 24 maart 2022 ongegrond heeft verklaard. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen zal de Afdeling het beroep van [appellant] tegen het besluit van 24 maart 2022 alsnog gegrond verklaren en dat besluit wegens strijd met artikel 7:12 van de Awb vernietigen, voor zover daarbij het bezwaar van [appellant] tegen het besluit van 26 oktober 2021 ongegrond is verklaard. De Afdeling ziet geen aanleiding om zelf in de zaak te voorzien. De reden daarvoor is dat niet duidelijk is of is voldaan aan de eisen in artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II van het Bor. De Afdeling zal het college daarom opdragen om binnen 12 weken na verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op dit bezwaar te nemen.

Judiciële lus

10. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

Proceskosten

11. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 7 juli 2023 in zaak nr. 22/999, voor zover de rechtbank het beroep tegen het besluit van 24 maart 2022 ongegrond heeft verklaard;

III. bevestigt de uitspraak van de rechtbank voor het overige;

IV. verklaart het beroep gegrond;

V. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Heusden van 24 maart 2022, voor zover daarbij het bezwaar van [appellant] tegen het besluit van 26 oktober 2021 ongegrond is verklaard;

VI. draagt het college van burgemeester en wethouders van Heusden op om binnen twaalf weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van wat daarin is overwogen een nieuw besluit op bezwaar te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

VII. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden

ingesteld;

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Heusden tot vergoeding van bij [appellanten] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.809,56, waarvan € 3.628,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IX. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Heusden aan [appellanten] het door hen voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 458,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. M.M. Kaajan, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. T.T. Schipper, griffier.

w.g. Kaajan

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Schipper

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 september 2025