

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:5869
Datum uitspraak	3 december 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 24 maart 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Venlo een omgevingsvergunning verleend aan [appellant D] voor het veranderen en vergroten van de woning aan de [locatie] in Venlo. [appellant D] is eigenaar van het perceel aan de [locatie] in Venlo. Hij wil zijn woning verbouwen en de bestaande aanbouw vervangen door een grotere aanbouw van (gedeeltelijk) twee verdiepingen. [appellant C] en [appellant A] en [appellant B] wonen allen vlakbij [appellant D]. Zij zijn het niet eens met de uitbreiding van de woning en vrezen dat hun woon- en leefklimaat en ook het karakter van de wijk wordt aangetast.

Volledige tekst

202206162/1/R2.

Datum uitspraak: 3 december 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant A] en [appellant B], beiden wonend in Venlo,
2. [appellant C], wonend in Venlo,
3. [appellant D], wonend in Venlo,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 16 september 2022 in zaak nrs. 20/2125, 20/2145 en 20/2146 in het geding tussen:

[appellant A], [appellant B] en [appellant C],

en

het college van burgemeester en wethouders van Venlo.

Procesverloop

Bij besluit van 24 maart 2020 heeft het college een omgevingsvergunning verleend aan [appellant D] voor het veranderen en vergroten van de woning aan de [locatie] in Venlo.

Bij besluiten van 7 juli 2020 heeft het college de door [appellant C] en [appellant A] en [appellant B] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 september 2022 heeft de rechtbank de door [appellant C] en [appellant A] en [appellant B] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 7 juli 2020 vernietigd en het college opgedragen om nieuwe besluiten op bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant D], [appellant C] en [appellant A] en [appellant B] hoger beroepen ingesteld.

[appellant D], [appellant C] en [appellant A] en [appellant B] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 17 juni 2025, waar

[appellant A] en [appellant B], bijgestaan door mr. E. Sars, rechtsbijstandverlener in Heerlen, [appellant C], bijgestaan door mr. L.L.H. Jung en mr. S. Fraats, advocaten in Maastricht, [appellant D], bijgestaan door mr. M.P. de Vries, advocaat in Venlo, en het college, vertegenwoordigd door mr. C. Michels, zijn verschenen.

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 11 februari 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Wettelijk kader

2. De relevante wettelijke bepalingen en planregels zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

3. [appellant D] is eigenaar van het perceel aan de [locatie] in Venlo. Hij wil zijn woning verbouwen en de bestaande aanbouw vervangen door een grotere aanbouw van (gedeeltelijk) twee verdiepingen. [appellant C] en [appellant A] en [appellant B] wonen allen vlakbij [appellant D]. Zij zijn het niet eens met de uitbreiding van de woning en vrezen dat hun woon- en leefklimaat en ook het karakter van de wijk wordt aangetast.

4. In deze uitspraak van de Afdeling komt aan de orde of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het bouwplan van [appellant D] niet gesplitst kan worden. [appellant D] vindt, anders dan [appellant C] en [appellant A] en [appellant B], dat de rechtbank ten onterechte heeft geoordeeld dat het bouwplan niet kan worden gesplitst. Ook komt aan de orde of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de nieuwe aanbouw zowel een hoofdgebouw als een

aan- en/of uitbouw is, de ruimere bouwregels voor hoofdgebouwen moeten worden toegepast en of daaraan is voldaan. [appellant D] vindt dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de nieuwe aanbouw een uitbreiding van het hoofdgebouw is en aan die planregels voldoet. [appellant C] en [appellant A] en [appellant B] zijn daarentegen van mening dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de nieuwe aanbouw alleen een aan- en/of uitbouw is, uitsluitend aan die planregels getoetst moet worden en daar niet aan voldoet. Is het bouwplan in strijd met het bestemmingsplan?

5. [appellant A] en [appellant B] en [appellant C] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college zich op het standpunt mocht stellen dat het bouwplan niet in strijd is met het bestemmingsplan "Venlo-Oost", omdat het tweelaagse deel van dat bouwplan aangemerkt moet worden als "hoofdgebouw". Zij voeren aan dat het gehele bouwplan als "aan- en/of uitbouw" gekwalificeerd moet worden, waardoor de maximale goothoogte van 3,30 m wordt overschreden.

[appellant C] voert ook aan dat de rechtbank ten onrechte aansluiting heeft gezocht bij de Nota van Toelichting bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) voor de uitleg van het begrip "hoofdgebouw". Het Bor verstaat onder "hoofdgebouw" ook uitbreidingen daarvan die functioneel onderdeel van het hoofdgebouw uitmaken, terwijl dat in de planregels niet zo is. Daarnaast had de rechtbank volgens [appellant C] de definitie van "uitbouw" bij het inkleuren van het begrip "aan- en/of uitbouw" moeten betrekken.

5.1. De rechtbank heeft terecht vooropgesteld dat het bouwplan als een geheel moet worden beoordeeld en niet kan worden gesplitst. Bij de beoordeling van het bouwplan mag dan ook geen onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende delen daarvan. Dat volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling, zoals de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ3375](#), onder 3.2. In de uitspraak heeft de rechtbank bij de beoordeling of het bouwplan aan de planregels voldoet dat bouwplan echter ten onrechte alsnog gesplitst. Daarbij heeft de rechtbank ten onrechte het bouwplan niet als één geheel aan de planregels van het bestemmingsplan getoetst. De Afdeling toetst daarom het bouwplan hierna alsnog als een geheel aan de planregels en gaat daarbij ook in op de vraag aan welke planregels moet worden getoetst.

5.2. Bij haar beoordeling heeft de rechtbank daarnaast namelijk ook ten onrechte het bouwplan tegelijkertijd getoetst aan de planregels over "hoofdgebouwen" en aan de planregels over "aan- en/of uitbouwen". Dat is niet verenigbaar met het onderscheid dat de planwetgever heeft gemaakt tussen hoofdgebouwen en aan- en/of uitbouwen. Het gaat om elkaar uitsluitende begrippen. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar haar uitspraak van 14 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:626](#), onder 5.2. Het bouwplan moet dus of aan de planregels voor "hoofdgebouwen" of aan de planregels voor "aan- en/of uitbouwen" worden getoetst.

5.3. In dit geval moet het bouwplan worden getoetst aan de planregels voor "aan- en/of uitbouwen". De rechtbank heeft namelijk, zoals ook [appellant A] en [appellant B] en [appellant C] betogen en in tegenstelling tot het standpunt van het college, terecht geconcludeerd dat de nieuwe aanbouw een "aan- en/of uitbouw" is. Artikel 1 van de planregels bepaalt dat een "aan- en/of uitbouw" een aan een hoofdgebouw vastgebouwd gebouw is, dat architectonisch ondergeschikt is aan het hoofdgebouw en in directe verbinding staat met het hoofdgebouw. Tussen partijen is niet in geschil dat de nieuwe aanbouw in directe verbinding met het hoofdgebouw staat. Naar het oordeel van de Afdeling is de nieuwe aanbouw ook architectonisch ondergeschikt aan dat hoofdgebouw. De

verschijningsvorm van de nieuwe aanbouw onderscheidt zich namelijk duidelijk van het hoofdgebouw en is daaraan ook ondergeschikt. De aanbouw heeft een lagere bouwhoogte en deels een lagere goothoogte, bestaat uit ander materiaal, is eenvoudiger uitgevoerd en heeft een andere kapvorm dan het hoofdgebouw, en is ook deels meer naar achteren gesitueerd. Verder is de nieuwe aanbouw in oppervlakte en volume kleiner dan het hoofdgebouw.

Dat de nieuwe aanbouw een uitbreiding van de woning is, betekent niet dat het daarmee een uitbreiding van het hoofdgebouw is, omdat een "aan- en/of uitbouw" gelet op de definitie van het begrip "uitbouw" in artikel 1 van de planregels ook een vergroting van een bestaande ruimte kan omvatten.

De Afdeling concludeert dat het bouwplan als een geheel aan de planregels voor "aan- en/of uitbouwen" moet worden getoetst en dat het bouwplan als geheel niet aan die planregels voldoet en er dus om die reden sprake is van strijd met het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt.

Heeft het college goed gemotiveerd dat het bouwplan voldoet aan de welstandseisen?

6. [appellant D] betoogt tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college niet goed heeft gemotiveerd dat het bouwplan voldoet aan redelijke eisen van welstand. Deze grond komt overeen met wat [appellant D] in beroep bij de rechtbank heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die grond ingegaan. De Afdeling onderschrijft het oordeel van de rechtbank en de onder 20.5 van de uitspraak van de rechtbank opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd. Wat [appellant D] in hoger beroep heeft aangevoerd leidt niet tot een ander oordeel.

Het betoog slaagt niet.

Had de rechtbank de rechtsgevolgen in stand moeten laten?

7. [appellant D] betoogt dat de rechtbank de rechtsgevolgen van de besluiten van 7 juli 2020 in stand had moeten laten omdat de aanvraag kan worden gewijzigd en zodoende alsnog kan worden gesplitst in vergunningsvrije en vergunningsplichtige delen, zodat het bouwplan alsnog kan worden vergund. Dit betoog slaagt alleen al niet omdat de aanvraag niet is gesplitst in vergunningsvrije en vergunningsplichtige delen en de rechtbank bij het zelf in de zaak voorzien moet uitgaan van die aanvraag en niet zelf deze aanvraag kan splitsen.

Conclusie en proceskosten

8. De hoger beroepen van [appellant A] en [appellant B] en [appellant C] zijn gegrond. Het hoger beroep van [appellant D] is ongegrond. De overige hoger beroepsgronden zijn gebaseerd op de door de rechtbank gemaakte onjuiste gesplitste beoordeling van het bouwplan en behoeven daarom geen bespreking meer. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan en de redelijke eisen van welstand. Op deels andere gronden komt de Afdeling namelijk ook tot dat oordeel. De uitspraak van de rechtbank wordt daarom bevestigd.

9. De rechtbank heeft het college opgedragen om opnieuw op de bezwaren te beslissen. Het college heeft hieraan nog geen uitvoering gegeven. Nu het een aanvraag uit 2020 betreft zal de Afdeling een termijn van 12 weken stellen om dit alsnog te doen, met inachtneming van wat in deze uitspraak en in de uitspraak van de rechtbank, voor zover deze niet en/of tevergeefs is aangevochten, is overwogen. Dat betekent dat het college nieuwe beslissingen op bezwaar moet nemen waarbij de aanvraag om omgevingsvergunning als een aanvraag om

af te wijken van het bestemmingsplan moet worden behandeld.

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 de door het college te nemen nieuwe besluiten op alle bezwaren slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

11. Het college moet de proceskosten van [appellant A] en [appellant B] en [appellant C] vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen van [appellant C], [appellant A] en [appellant B] gegrond;

II. verklaart het hoger beroep van [appellant D] ongegrond;

III. bevestigt de aangevallen uitspraak;

IV. draagt het college van burgemeester en wethouders van Venlo op om binnen 12 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van wat daarin is overwogen nieuwe besluiten op bezwaar te nemen en deze op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

V. bepaalt dat tegen de door het college van burgemeester en wethouders van Venlo te nemen besluiten slechts beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling;

VI. veroordeelt:

a. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Venlo tot vergoeding van de bij [appellant C] in verband met bij de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.882,47, waarvan € 1.814,00 toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

b. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Venlo tot vergoeding van de bij [appellant A] en [appellant B] in verband met bij de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.814,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast:

a. dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Venlo aan [appellant C] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 274,00 voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt;

b. dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Venlo aan [appellant A] en [appellant B] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 274,00 voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. B. Meijer, voorzitter, en mr. J.J.W.P. van Gastel en mr. A.B. Blomberg, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.M. Ahmady-Pikart, griffier.

w.g. Meijer
voorzitter

w.g. Ahmady-Pikart
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 december 2025

1044

BIJLAGE

Artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wabo

"1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

[...]

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet,

[...]"

Artikel 2.10, van de Wabo

"1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

[...]

c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12;

[...]

Bestemmingsplan "Venlo-Oost" van de gemeente Venlo

Artikel 1

[...]

Aan- en/of uitbouw:

Een aan een hoofdgebouw vastgebouwd gebouw, dat architectonisch ondergeschikt is aan het hoofdgebouw en in directe verbinding staat met het hoofdgebouw.

[...]

Hoofdgebouw:

Een gebouw, dat op een bouwperceel door zijn constructie, afmetingen of functie als belangrijkste bouwwerk valt aan te merken.

[...]

Uitbouw:

Een gebouw dat als vergroting van een bestaande ruimte is gebouwd aan een hoofdgebouw, welk gebouw door de vorm kan worden onderscheiden van het hoofdgebouw en dat in architectonisch opzicht ondergeschikt is aan het hoofdgebouw.

[...]

Artikel 19.2.3, onder b en d

"Voor het bouwen van aan- en uitbouwen en bijgebouwen gelden de volgende bepalingen:

[...]

d. De goothoogte van aan- en uitbouwen en bijgebouwen mag niet meer dan 3,30 m bedragen en de bouwhoogte mag niet meer dan 6 m bedragen."