

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3325

Datum uitspraak

10 juni 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 16 augustus 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam geweigerd aan [appellant] een omgevingsvergunning te verlenen voor het verbouwen van het gebouw op het [perceel] te Amsterdam (het perceel). [appellant] is eigenaar van het gebouw op het perceel dat hij gebruikt als woning. Het gebouw ligt aan de achterzijde van het historische grachtenpand "De Dolphijn", dat ligt aan [locatie 1] en [locatie 2] in Amsterdam. Het gebouw van [appellant] bestaat uit twee te onderscheiden delen: een hoger deel en een daaraan grenzend lager deel. Dat lagere deel wordt door [appellant] aangeduid als keukenaanbouw en door het college als zijaanbouw (hierna: de zijaanbouw). Beide delen van het gebouw bestaan uit een kelderverdieping en een daarboven gelegen verdieping. De zijaanbouw ligt op minder dan 6 meter van de achtergevel van het grachtenpand "De Dolphijn".

Volledige tekst

202403583/1/R1.

Datum uitspraak: 10 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend in Amsterdam,
appellant,

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 augustus 2019 heeft het college geweigerd aan [appellant] een omgevingsvergunning te verlenen voor het verbouwen van het gebouw op het [perceel] te Amsterdam (het perceel).

Bij besluit van 1 mei 2024 heeft het college opnieuw het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 16 augustus 2019, onder wijziging van de grondslag en aanvulling van de motivering daarvan, in stand gelaten.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nadere reactie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 april 2026, waar [appellant], bijgestaan door mr. M.H.J. van Riessen, advocaat te Amsterdam, en [persoon], is verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

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 25 juni 2019. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellant] is eigenaar van het gebouw op het perceel dat hij gebruikt als woning. Het gebouw ligt aan de achterzijde van het historische grachtenpand "De Dolphijn", dat ligt aan [locatie 1] en [locatie 2] in Amsterdam. Het gebouw van [appellant] bestaat uit twee te onderscheiden delen: een hoger deel en een daaraan grenzend lager deel. Dat lagere deel wordt door [appellant] aangeduid als keukenaanbouw en door het college als zijaanbouw (hierna: de zijaanbouw). Beide delen van het gebouw bestaan uit een kelderverdieping en een daarboven gelegen verdieping. De zijaanbouw ligt op minder dan 6 meter van de achtergevel van het grachtenpand "De Dolphijn".

Met de aanvraag van 25 juni 2019 heeft [appellant] verzocht om een omgevingsvergunning voor het verhogen van het dak van de zijaanbouw en het plaatsen van daklichten daarin. Hierdoor wordt de stahoogte in de als keuken gebruikte ruimte verhoogd. Die stahoogte bedraagt volgens [appellant] nu iets meer dan 2 meter tot aan de balken in het plafond. Ook worden de bestaande kozijnen aan de achterzijde van de zijaanbouw vernieuwd, waarbij de gevelopeningen worden vergroot.

Op grond van het bestemmingsplan "Westelijke Binnenstad" gold ter plaatse de bestemming "Tuin-3". Op gronden met deze bestemming zijn gebouwen toegestaan die aanwezig zijn ten tijde van de ter inzagelegging van het ontwerp van het bestemmingsplan. Deze gebouwen mogen niet worden vergroot en de bouwhoogte bedraagt ten hoogste de bouwhoogte ten tijde van die terinzagelegging, zo staat in artikel 19.2.2, onder b, van de planregels van het

bestemmingsplan. Onder bouwhoogte wordt op grond van artikel 1.17 de hoogte van bebouwing verstaan met uitzondering van onder andere lichtkappen en dergelijke ondergeschikte uitstekende delen van gebouwen. Vast staat dat het bouwplan in strijd is met artikel 19.2.2, onder b, van de planregels van het bestemmingsplan.

Bij het besluit van 16 augustus 2019 heeft het college geweigerd om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°, van de Wabo, in verbinding met artikel 29.4 van de planregels, omgevingsvergunning te verlenen voor het bouwplan. Het college heeft in het besluit op bezwaar van 7 juli 2020 dat besluit gehandhaafd. De rechtbank Amsterdam heeft bij uitspraak van 10 juni 2022 in zaak nr. 20/4421 het tegen dat besluit door [appellant] ingestelde beroep ongegrond verklaard.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 13 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1045](#), het door [appellant] ingestelde hoger beroep gegrond verklaard en de uitspraak van de rechtbank vernietigd. De Afdeling heeft geoordeeld dat het college de vergunning ten onrechte aan artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°, van de Wabo, in verbinding met artikel 29.4 van de planregels heeft getoetst. De vergunning is dus op een onjuiste rechtsgrond geweigerd. De Afdeling heeft daarom de uitspraak van de rechtbank en het besluit op bezwaar vernietigd. Daarbij heeft de Afdeling bepaald dat het college een nieuw besluit op bezwaar moet nemen met inachtneming van de uitspraak en dat daartegen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

Bij het besluit van 1 mei 2024 heeft het college opnieuw beslist op het bezwaar van [appellant] tegen het besluit van 16 augustus 2021 en dat opnieuw ongegrond verklaard en de weigering van de vergunning op een andere rechtsgrond in stand gelaten. Volgens het college verdraagt het bouwplan zich namelijk niet met zijn uitgangspunt om de ruimtelijke kwaliteit van binnentuinen te bewaren door versterking en ophoging van gebouwen daaruit weg te houden. Daaraan heeft het college een advies van de bezwaarschriftencommissie van 11 april 2024 ten grondslag gelegd.

[appellant] is het niet eens met de weigering van het college om omgevingsvergunning te verlenen en heeft daarom beroep ingesteld.

Relevante wettelijke bepalingen

3. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Toetsingskader

4. Het college komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toe en het moet de betrokken belangen afwegen. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

Mocht het college de omgevingsvergunning weigeren?

5. [appellant] betoogt dat het college de gevraagde omgevingsvergunning niet heeft mogen weigeren wegens strijd met de goede ruimtelijke ordening. Hij betoogt dat het gebouw, waarin hij woont, twee maanden na het bestreden besluit in het bestemmingsplan "Westelijke binnenstad partiële herziening" alsnog een bestemming heeft gekregen die

wonen toestaat. Het college kon van deze toekomstige wijziging van de bestemming op de hoogte zijn en heeft daaraan bij zijn afweging meer betekenis moeten toekennen. Volgens [appellant] is verder de ruimtelijke impact van het bouwplan kleiner dan waarvan het college is uitgegaan. Het bouwplan voorziet weliswaar in een verhoging van het dak, maar ook in het verwijderen van de bestaande lichtkoepel. Deze lichtkoepel steekt volgens hem 62 cm boven het dak uit. De lichtkoepel verdwijnt bij de verhoging van de zijaanbouw, zodat er feitelijk ten opzichte van de bestaande situatie een afname van de hoogte is met 20 cm, aldus [appellant]. Ook betoogt [appellant] dat het bouwplan geen onevenredige gevolgen heeft voor de openheid of het groene karakter van de binnentuinen. Omwonenden ervaren geen negatieve gevolgen, zoals beperking van lichttoetreding of belemmering van uitzicht. Er is geen sprake van een verdere verstening van de omgeving, nu er geen vierkante meters aan bebouwing worden toegevoegd, maar uitsluitend het dak van de zijaanbouw wordt verhoogd.

[appellant] voert aan dat hij voornemens is het dak van de zijaanbouw goed te isoleren. Hij wijst erop dat blijkens een memo daarover van de afdeling Ruimte en Duurzaamheid van de gemeente Amsterdam in dergelijke gevallen wijzigingen van daken worden toegestaan. Hij acht de toepassing van het in de memo weergegeven beleid willekeurig, omdat uit de memo niet zonder meer blijkt in welke concrete gevallen wel en in welke niet mag worden afgeweken van het bestemmingsplan. Ook wijst hij erop dat het college de plaatsing van zonnepanelen aanmoedigt, terwijl de plaatsing daarvan ook leidt tot vermeerdering van het bouwvolume. Hij is van opvatting dat de weigering van de omgevingsvergunning hiermee niet in lijn is. [appellant] heeft nog erop gewezen dat het college een omgevingsvergunning heeft verleend voor de bouw van een tuinhuis op een perceel aan de Herengracht. Dat bevestigt naar zijn mening de willekeurige toepassing van het beleid.

Volgens [appellant] berust het besluit tot slot niet op een evenredige belangenafweging, omdat het college voorbij is gegaan aan zijn belang bij het realiseren van het bouwplan, namelijk het vergroten van zijn woongenot door onder meer de vergroting van de stahoogte in de keuken.

- woonbestemming

5.1. Op grond van het ten tijde van het besluit op bezwaar geldende bestemmingsplan rustte op het perceel de bestemming "Tuin-3". Die bestemming liet wonen niet toe. Na het besluit op bezwaar heeft de raad van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan "Westelijke binnenstad partiële herziening" vastgesteld. Aan het gebouw is, naast andere bestemmingen, de bestemming "Gemengd - 3" toegekend, op grond waarvan wonen in de vorm van één zelfstandige woning is toegestaan. Met dit bestemmingsplan is het gebruik van het perceel voor wonen dus gelegaliseerd. Dit heeft echter geen gevolgen voor het besluit op bezwaar. Nog daargelaten dat het college moet uitgaan van het ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar geldende bestemmingsplan, is het gebruik van het gebouw geen reden geweest de vergunning niet te verlenen. Anders dan waarvan [appellant] lijkt uit te gaan, heeft het college aan zijn besluit namelijk niet ten grondslag gelegd dat het gebouw op grond van de ten tijde van het besluit geldende bestemming "Tuin-3" niet mocht worden bewoond. Het gebruik van het gebouw was dus geen reden de vergunning te weigeren. Bovendien biedt de bestemming "Gemengd - 3" geen ruimere bouw mogelijkheden dan de bestemming "Tuin - 3", wat [appellant] ter zitting ook heeft bevestigd. De wijziging van de bestemming heeft dus geen gevolgen voor de weigering van de vergunning.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

- ruimtelijke gevolgen

5.2. De Afdeling stelt vast dat het bouwplan inhoudt dat de gevels van de zijaanbouw met 42 cm worden verhoogd. De bestaande lichtkoepel wordt vervangen door daklichten. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het college een onjuist beeld van het bouwplan heeft gehad. Het college heeft het verwijderen van de lichtkoepel en het verhogen van de zijmuren en het plaatsen van daklichten namelijk bij zijn oordeel over de ruimtelijke impact betrokken.

Met de verhoging van de zijmuren wordt het volume van de zijaanbouw vergroot. Alhoewel de vergroting van het gebouw beperkt is, heeft het college zich op het standpunt mogen stellen dat het bouwplan vanwege de vergroting van het volume van de zijaanbouw leidt tot verdere verstening van de binnentuin, ook al wordt de oppervlakte van de zijaanbouw niet vergroot. Gelet op de aard en omvang van de betrokken binnentuinen en het belang die zoveel mogelijk open te houden, mag het college ook beperkte vergrotingen van gebouwen uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening in dit geval ongewenst achten. Daarbij heeft het vast mogen houden aan het in het bestemmingsplan neergelegde uitgangspunt dat in de binnentuinen de aanwezige openheid behouden moet blijven. Dat volgens [appellant] omwonenden geen negatieve gevolgen ervaren, zoals beperking van lichttoetreding of belemmering van uitzicht, heeft het college niet tot een ander standpunt moeten leiden. Dit doet er immers niet aan af dat met het bouwplan meer bebouwing in de binnentuin komt.

Dat het college in sommige gevallen wel meewerkt aan vergroting van bebouwing op binnenterreinen, betekent nog niet dat het college de vergunning in dit geval niet heeft mogen weigeren of dat er sprake is van willekeur. De memo uit 2020, waarop [appellant] wijst, leidt niet tot het oordeel dat het college toch aanleiding had moeten zien voor verlening van de omgevingsvergunning. In die memo staat dat het vaste beleid om in de binnenstad de tuinen open te houden en de bestaande bebouwing niet te vergroten, strikt wordt gevolgd. De memo laat echter voor enkele incidentele vergrotingen op daken (bijv. daklichten, zonnepanelen en een geringe overschrijding van de bouwhoogte (bijv. in verband met dakisolatie)) toe dat wordt meegewerkt aan afwijking van het bestemmingsplan. Het college heeft ervan mogen uitgaan dat het bouwplan, waarmee de bouwhoogte met 42 cm wordt verhoogd, niet slechts een dergelijke incidentele vergroting of incidentele overschrijding van de bouwhoogte betreft. Gezien de inhoud van de memo is ook geen sprake van willekeur. Het college heeft het bouwplan in strijd met zijn ruimtelijk beleid mogen achten.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

- evenredigheid

5.3. Niet in geschil is dat [appellant] belang heeft bij het realiseren van het bouwplan. Op de zitting heeft [appellant] toegelicht dat de keuken onder de balken in het plafond een stahoogte heeft van ongeveer 2 meter. De gebruiksmogelijkheden van de keuken en daarmee het woongenot zullen toenemen bij verhoging van het dak. Het college heeft echter aan het belang van het voorkomen van een verdere verdichting van de binnentuinen een zwaarder gewicht mogen toekennen dan aan de belangen van [appellant]. Dat [appellant] al lang in het gebouw woont en dat dat destijds aan hem is verkocht als woning, maakt dit niet anders.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

Conclusie

6. Gelet op wat hiervoor is overwogen, heeft het college de omgevingsvergunning mogen

weigeren. Het beroep is ongegrond.

7. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.J.W.P. van Gastel, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R. van Heusden, griffier.

w.g. Van Gastel

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Heusden

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 juni 2026

163

BIJLAGE

Wet algemene bepaling omgevingsrecht

Artikel 2.1

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 [...].

Bestemmingsplan "Westelijke Binnenstad"

Artikel 19.1

De voor 'Tuin - 3' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. tuinen en erven;

b. keurtuinen, ter plaatse waar de aanduiding 'specifieke vorm van tuin - keurtuin' op de verbeelding voorkomt, met inachtneming van het bepaalde in 19.2.1;

c. tuinhuisen, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van tuin - keurtuin' op de plankaart is aangegeven, met inachtneming van het bepaalde in 19.2.1;

d. gebouwen, met inachtneming van het bepaalde in 19.2.2;

e. buitenruimte ten behoeve van kinderopvang en/of schoolplein, uitsluitend daar waar bebouwing op hetzelfde perceel als kinderopvang en/of school in gebruik is;

f. ondergrondse parkeervoorzieningen, uitsluitend voor zover zij aanwezig zijn ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan en waarvoor tevens een onherroepelijke garagevergunning is verleend en met inachtneming van het bepaalde in artikel 19.5.1;

g. voorzieningen ten behoeve van ondergrondse warmte- en koudeopslag.

Artikel 19.2.2

a. Gebouwen die aanwezig zijn ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan mogen worden gehandhaafd en in zijn geheel worden vernieuwd, maar mogen niet worden vergroot. Dit betekent ook dat bebouwing niet ondergronds mag worden uitgebreid;

b. De bouw- en goothoogte van gebouwen als bedoeld in 19.2.2, onder a, bedragen ten hoogste de bouw- en goothoogte, zoals aanwezig ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan;

[...].