

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:4154

Datum uitspraak

15 juli 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 10 maart 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag geweigerd om aan [appellanten] een omgevingsvergunning te verlenen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor het veranderen en vergroten van de woning aan de [locatie] in Den Haag. Op 12 oktober 2020 hebben [appellanten] een omgevingsvergunning aangevraagd voor het veranderen en vergroten van hun woning aan de [locatie] in Den Haag. Op 13 november 2020, 27 november 2020, 31 december 2020 en 17 februari 2021 hebben [appellanten] de aanvraag op onderdelen gewijzigd. Na de wijziging van 17 februari 2021 betreft de aanvraag, voor zover in hoger beroep van belang, het maken van een aanbouw aan de achterzijde van de woning en het maken van een kelder met lichtstraten aan de zijkant en de achterzijde. Bij besluit van 10 maart 2021 heeft het college geweigerd om de omgevingsvergunning te verlenen. Volgens het college is de aanvraag in strijd met het bestemmingsplan "Vogelwijk". Het college is niet bereid om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo af te wijken van het bestemmingsplan.

Volledige tekst

202403604/1/R3.

Datum uitspraak: 15 juli 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], wonend in Den Haag,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 april 2024 in zaak nr. 22/3186 in het
geding tussen:

[appellanten]

en

het college van burgemeester en wethouders van Den Haag.

Procesverloop

Bij besluit van 10 maart 2021 heeft het college geweigerd om aan [appellanten] een
omgevingsvergunning te verlenen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en
c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor het veranderen en
vergroten van de woning aan de [locatie] in Den Haag.

Bij besluit van 11 april 2022 heeft het college het door [appellanten] daartegen gemaakte
bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 april 2024 heeft de rechtbank het door [appellanten] daartegen ingestelde
beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellanten] hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 26 mei 2026, waar [appellanten], van
wie [appellant A], en het college, vertegenwoordigd door mr. S.J.C. Hocks, zijn 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 Wabo.

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 12 oktober 2020. Dat betekent
dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Op 12 oktober 2020 hebben [appellanten] een omgevingsvergunning aangevraagd voor het
veranderen en vergroten van hun woning aan de [locatie] in Den Haag. Op 13 november
2020, 27 november 2020, 31 december 2020 en 17 februari 2021 hebben [appellanten] de
aanvraag op onderdelen gewijzigd. Na de wijziging van 17 februari 2021 betreft de aanvraag,
voor zover in hoger beroep van belang, het maken van een aanbouw aan de achterzijde van
de woning en het maken van een kelder met lichtstraten aan de zijkant en de achterzijde. Bij
besluit van 10 maart 2021 heeft het college geweigerd om de omgevingsvergunning te

verlenen. Volgens het college is de aanvraag in strijd met het bestemmingsplan "Vogelwijk". Het college is niet bereid om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo af te wijken van het bestemmingsplan.

Aangevallen uitspraak

3. In beroep bij de rechtbank is het alleen gegaan over de vraag of het college de vergunbaarheid van de kelder los van de rest van de aanvraag moest beoordelen. De rechtbank is van oordeel dat het college de vergunbaarheid van de kelder niet los van de rest van de aanvraag hoefde te beoordelen en heeft het beroep van [appellanten] ongegrond verklaard. Daartoe heeft de rechtbank, voor zover in hoger beroep van belang, overwogen dat het college geen toepassing hoefde te geven aan artikel 2.21 van de Wabo. De bevoegdheid uit dit artikel bestaat namelijk alleen als de aanvrager daarom heeft verzocht en de aanvraag betrekking heeft op een project dat bestaat uit verschillende activiteiten. Volgens de rechtbank gaat het bij het bouwen van de kelder en het bouwen van de rest van de bouwonderdelen uit de aanvraag niet om verschillende activiteiten. Ook heeft de rechtbank van belang geacht dat de kelder en de uitbouw fysiek moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn, nu deze deels op dezelfde plek zijn ingetekend. Het college heeft volgens de rechtbank bovendien terecht overwogen dat de aangevraagde kelder mede van groot belang is als fundering.

Wettelijk kader

4. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Hoger beroep [appellanten]

5. [appellanten] betogen in het hogerberoepsschrift dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college geen toepassing hoefde te geven aan artikel 2.21 van de Wabo. Ter onderbouwing hiervan voeren [appellanten] aan dat de kelder en de aanbouw niet onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden zoals bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo. Daarnaast hebben zij tijdens de behandeling van de aanvraag voldoende duidelijk gemaakt dat de vergunbaarheid van de kelder en de vergunbaarheid van de aanbouw los van elkaar moeten worden beoordeeld.

5.1. Het college kan in het stelsel van de Wabo alleen beslissen over een omgevingsvergunning als er een aanvraag voor die vergunning is gedaan. Uitgangspunt van de Wabo is namelijk dat de aanvrager bepaalt voor welke activiteiten hij een aanvraag indient en dus wat de omvang van het project is. Daar bestaat een uitzondering op, namelijk in de situatie als bedoeld in artikel 2.7 van die wet wanneer sprake is van onlosmakelijke samenhang met een niet aangevraagde activiteit.

5.2. De Afdeling overweegt dat in artikel 2.21 van de Wabo in dit geval aan het college de bevoegdheid is toegekend om, indien een aanvraag betrekking heeft op een project dat uit verschillende activiteiten bestaat en de omgevingsvergunning op grond van de artikelen 2.10 tot en met 2.20a van de Wabo moet worden geweigerd, omgevingsvergunning te verlenen voor de activiteiten waarvoor zij niet behoeft te worden geweigerd. Die bevoegdheid bestaat, gelet op de tekst van het artikel, slechts indien de aanvrager daarom heeft verzocht en de aanvraag betrekking heeft op een project dat bestaat uit verschillende activiteiten. Het gaat op grond van artikel 1.1 van de Wabo om activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo of artikel 2.2 van de Wabo. Het artikel maakt het dus niet mogelijk om een vergunning te verlenen voor een deel van een activiteit. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 23 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:755](#), onder 4.2, brengt een

redelijke uitleg van artikel 2.21 van de Wabo verder mee dat de bevoegdheid om met toepassing van dat artikel een omgevingsvergunning te verlenen slechts bestaat indien de activiteiten niet onlosmakelijk met elkaar samenhangen als bedoeld in artikel 2.7 van de Wabo.

5.3. De Afdeling overweegt dat [appellanten], voor zover in hoger beroep van belang, een omgevingsvergunning hebben aangevraagd voor het bouwen van een aanbouw aan de achterzijde van de woning en het bouwen van een kelder met lichtstraten aan de zijkant en de achterzijde van de woning. Uit het besluit van het college van 10 maart 2021 volgt dat de aanvraag voor zowel de bouw van de kelder als voor de bouw van de aanbouw betrekking heeft op de activiteiten bouwen en afwijken van het bestemmingsplan, zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo.

Zoals de Afdeling hiervoor onder 5.2 heeft overwogen, bestaat de bevoegdheid van het college om toepassing te geven aan artikel 2.21 van de Wabo slechts indien de aanvrager daarom heeft verzocht en de aanvraag betrekking heeft op een project dat bestaat uit verschillende activiteiten. In dit geval bestaat het project (de realisatie van de kelder en de realisatie van de aanbouw) voor beide bouwwerken uit dezelfde activiteiten, te weten de bouwactiviteit en de afwijkactiviteit. Indien de kelder afzonderlijk van de aanbouw vergund zou worden, zou daarmee een deel van de bouwactiviteit en een deel van de afwijkactiviteit worden vergund. Zoals onder 5.2 is overwogen, biedt artikel 2.21 van de Wabo geen grondslag voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een deel van een activiteit. Verder overweegt de Afdeling dat het in dit geval gaat om activiteiten die onlosmakelijk met elkaar samenhangen. Er kan namelijk niet gebouwd worden zonder dat er wordt afgeweken van het bestemmingsplan. Zoals onder 5.2 is overwogen, kan slechts toepassing worden gegeven aan artikel 2.21 van de Wabo als het gaat om activiteiten die niet onlosmakelijk met elkaar samenhangen. Anders dan wordt betoogd, gaat het bij de onlosmakelijke samenhang als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo om de samenhang tussen in dit geval de activiteiten bouwen en afwijken en niet om de samenhang tussen de kelder en de aanbouw.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college geen toepassing kon geven aan artikel 2.21 van de Wabo.

Het betoog slaagt niet.

6. Omdat de Afdeling hiervoor tot het oordeel komt dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat er voor het college geen ruimte bestond om de vergunbaarheid van de kelder afzonderlijk te beoordelen, komt de Afdeling niet toe aan de meer inhoudelijke hoger beroepsgronden die [appellanten] in een nader stuk en op de zitting hebben aangevoerd over die vergunbaarheid.

Conclusie hoger beroep

7. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

8. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Verzoek om schadevergoeding

9. [appellanten] hebben de Afdeling verzocht om het college te veroordelen tot vergoeding van de schade die zij lijden als gevolg van het onrechtmatige besluit tot weigering van de omgevingsvergunning. Op de zitting hebben zij hun verzoek desgevraagd beperkt tot € 25.000,00, zodat de Afdeling op grond van artikel 8:89, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevoegd is om daarvan kennis te nemen. De schade bestaat volgens

[appellanten] uit de extra gemaakte kosten voor het funderingsherstel, de gedeerde waardeftijging van de woning en de extra rentekosten als gevolg van de onnodige vertraging in de procedure.

9.1. Gelet op wat hiervoor is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat het hoger beroep ongegrond is en dat de aangevallen uitspraak moet worden bevestigd. Dit betekent dat zich geen van de in artikel 8:88, eerste lid, van de Awb opgenomen omstandigheden voordoet op grond waarvan een veroordeling tot schadevergoeding kan worden uitgesproken. Het verzoek zal daarom worden afgewezen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.J.M.A. Wolvers-Poppelaars, griffier.

w.g. Minderhoud
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Wolvers-Poppelaars
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 juli 2026

780-1116

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:88

1. De bestuursrechter is bevoegd op verzoek van een belanghebbende een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van:

- a. een onrechtmatig besluit;
- b. een andere onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit;
- c. het niet tijdig nemen van een besluit;
- d. een andere onrechtmatige handeling van een bestuursorgaan waarbij een persoon als bedoeld in artikel 8:2, eerste lid, onder a, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkrijgenden belanghebbende zijn.

[...]

Artikel 8:89

1. Indien de schade wordt veroorzaakt door een besluit waarover de Centrale Raad van Beroep of de Hoge Raad in enige of hoogste aanleg oordeelt, is de bestuursrechter bij uitsluiting bevoegd.

2. In de overige gevallen is de bestuursrechter bevoegd voor zover de gevraagde vergoeding ten hoogste € 25.000 bedraagt met inbegrip van de tot aan de dag van het verzoek verschenen rente, en onverminderd het recht van de belanghebbende om op grond van andere wettelijke bepalingen schadevergoeding te vragen.

[...]

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 1.1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

activiteit: activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, of 2.2;

[...]

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,

[...]

Artikel 2.7

1. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 2.10, tweede lid, en 2.11, tweede lid, draagt de aanvrager van een omgevingsvergunning er zorg voor dat de aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project. In afwijking van de eerste volzin en onverminderd artikel 2.5 kan, indien één van die onlosmakelijke activiteiten een activiteit is als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, voor die activiteit voorafgaand en los van de overige onlosmakelijke activiteiten een aanvraag om een omgevingsvergunning worden ingediend.

[...]

Artikel 2.21

Indien een aanvraag betrekking heeft op een project dat uit verschillende activiteiten bestaat en de omgevingsvergunning voor dat project ingevolge de artikelen 2.10 tot en met 2.20a moet worden geweigerd, kan het bevoegd gezag op verzoek van de aanvrager de omgevingsvergunning verlenen voor de activiteiten waarvoor zij niet hoeft te worden geweigerd.