

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:2583
Datum uitspraak	1 augustus 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 juli 2015 heeft het college geweigerd een omgevingsvergunning te verlenen aan P—+ Onroerend Goed B.V. voor het verbouwen van het pand op het perceel Hoogte Kadijk 71 te Amsterdam. Puur Plus is sinds 2012 eigenaar van het pand op het perceel. Dit pand grenst aan een binnentuin met daaromheen bebouwing. Puur Plus Ontwerpers B.V. heeft op 1 april 2015 namens P—+ Onroerend Goed B.V. een omgevingsvergunning aangevraagd om het pand op het perceel te splitsen in drie woningen. Ook heeft zij een omgevingsvergunning aangevraagd ter legalisering van de reeds aangebrachte galerij aan de achterzijde op de eerste verdieping alsmede een uitbreiding van het dakterras aan de achterzijde op het dak van de eerste bouwlaag.

Volledige tekst

201706558/1/A1.

Datum uitspraak: 1 augustus 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:

Puur Plus Ontwerpers B.V. en P—+ Onroerend Goed B.V., beide gevestigd te Amsterdam, (hierna tezamen en in enkelvoud: Puur Plus),
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 4 juli 2017 in zaak nr. 16/1820 in het geding tussen:

Puur Plus

en

het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van stadsdeel Centrum van de gemeente Amsterdam (thans: het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam; hierna: het college).

Procesverloop

Bij besluit van 17 juli 2015 heeft het college geweigerd een omgevingsvergunning te verlenen aan P—+ Onroerend Goed B.V. voor het verbouwen van het pand op het perceel Hoogte Kadijk 71 te Amsterdam (hierna: het perceel).

Bij besluit van 2 februari 2016 heeft het college het door Puur Plus daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 juli 2017 heeft de rechtbank het door Puur Plus daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 2 februari 2016 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Puur Plus hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Puur Plus heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 juni 2018, waar Puur Plus, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J.C. Ellerman, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. C.M. Delstra, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Puur Plus is sinds 2012 eigenaar van het pand op het perceel. Dit pand grenst aan een binnentuin met daaromheen bebouwing. Puur Plus Ontwerpers B.V. heeft op 1 april 2015 namens P—+ Onroerend Goed B.V. een omgevingsvergunning aangevraagd om het pand op het perceel te splitsen in drie woningen. Ook heeft zij een omgevingsvergunning aangevraagd ter legalisering van de reeds aangebrachte galerij aan de achterzijde op de eerste verdieping alsmede een uitbreiding van het dakterras aan de achterzijde op het dak van de eerste bouwlaag.

2. Op het perceel rust ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Oostelijke Binnenstad" de bestemming "Gemengd-1". Het college heeft bij besluit van 17 juli 2015 de aangevraagde omgevingsvergunning geweigerd, omdat de aangevraagde bouwhoogte van de galerij en het maken van het dakterras in strijd zijn met de artikelen 8.2.4, onder b en 8.2.7, onder e, van de planregels. Tussen partijen is dit niet in geschil. De uitbreiding in diepte van de achtergevel met een galerij is volgens het college in strijd met artikel 8.2.2, aanhef en onder c, van de planregels. Het college wil niet in afwijking van het bestemmingsplan omgevingsvergunning verlenen. Het heeft aan de weigering ten grondslag gelegd dat niet is

aangetoond dat de ontsluiting van de woningen direct vanaf de straatzijde of inpandig via de huidige entree aan de zijkant van het pand onmogelijk is, dat de uitbreiding van het dakterras niet wordt toegestaan vanwege privacy van de bewoners van de belendende percelen en voorts dat de combinatie van de uitbreiding van het dakterras en de galerij op de eerste verdieping en daarbij de introductie van een aantal woning- dan wel kamerentrees aan die galerij tot een sterk verhoogd gebruik van de achterzijde van het pand op het perceel leidt. Hiermee is volgens het college sprake van een sterk verhoogde inbreuk op de privacy van de bewoners van de belendende panden, in vergelijking tot de oorspronkelijke situatie zonder woonfunctie en woningentrees aan de achterzijde op de eerste verdieping. Volgens het besluit op bezwaar van 2 februari 2016, waarbij de weigering om omgevingsvergunning te verlenen in stand is gelaten, worden, gelet op de bouwtekeningen, acht zelfstandige woningen met toilet, badkamer en kitchenette gerealiseerd waarvan vijf woningen op de eerste verdieping uiteindelijk hotelmatig geëxploiteerd zullen worden of zullen worden gebruikt voor bed & breakfast. De veelvuldige verkeersbewegingen van gasten over de galerij en het dakterras, waarop de vijf woningen op de eerste verdieping uitkomen, zorgen volgens het college voor een onevenredige druk op het woon- en leefklimaat van het binnengebied.

De aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft overwogen dat het college pas ter zitting kenbaar heeft gemaakt dat aan het besluit op bezwaar van 2 februari 2016, voor zover het betreft de galerij en het dakterras, ook artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht ten grondslag is gelegd, zodat dat besluit een motiveringsgebrek bevat. De rechtbank heeft daarom het beroep gegrond verklaard, het besluit op bezwaar van 2 februari 2016 vernietigd en de rechtsgevolgen van dat besluit in stand gelaten.

Regelgeving

4. De regelgeving die ten grondslag ligt aan de hiernavolgende rechtsoverwegingen is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

Gronden van het hoger beroep

5. Puur Plus betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de uitbreiding in diepte van de achtergevel met een galerij niet in strijd is met artikel 8.2.2 van de planregels. Zij voert daartoe aan dat de diepte van de uitbreiding binnen het in die planregel opgenomen maximum van 2.50 m blijft, dat de tot "Gemengd-1" bestemde gronden hier grenzen aan tot tuin bestemde gronden en dat de beoogde bebouwing niet in de hoek van het bouwblok ligt. De rechtbank heeft volgens Puur Plus bij de uitleg van het begrip 'bouwblok' ten onrechte niet de bedoeling van artikel 8.2.2 van de planregels betrokken, die er blijkens de toelichting bij het bestemmingsplan in is gelegen om hinder voor de bewoners van de belendende percelen te voorkomen. Dat is volgens Puur Plus in dit geval niet aan de orde vanwege de aanwezigheid van een trappenhuis met lift in de hoek van het bouwblok.

5.1. Ingevolge artikel 8.2.2, aanhef en onder c, van de planregels is uitbreiding in de diepte van gebouwen, zoals aanwezig ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan, niet toegestaan in hoeken van bouwblokken en daar waar de tot "Gemengd-1" bestemde gronden niet grenzen aan tot tuin bestemde gronden. Op de verbeelding bij de planregels is te zien dat het perceel met de bestemming "Gemengd-1" direct naast een

perceel met de bestemming "tuin" ligt. Deze planregel staat in zoverre dan ook niet in de weg aan de realisatie van het bouwplan.

Op grond van de bouwtekeningen die behoren bij de aanvraag om omgevingsvergunning kan niet worden vastgesteld wat de diepte van de beoogde bebouwing is gemeten vanaf de achtergevel van de belendingen, zoals aanwezig ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan.

De rechtbank heeft voor de uitleg van het in artikel 8.2.2 onder c, van de planregels opgenomen begrip bouwblok, nu dat begrip niet is gedefinieerd in de planregels en in de plantoelichting geen aanknopingspunten te vinden zijn voor de wijze waarop dit begrip moet worden uitgelegd, terecht aanleiding gezien om aansluiting te zoeken bij hetgeen in het algemeen gangbare spraakgebruik daaronder wordt verstaan. Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 4 oktober 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:2684](#)). Het begrip bouwblok wordt in het 'Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal' omschreven als "huizengroep in stedelijke bebouwing op een aan alle zijden door straten en wegen begrensd terrein." De bouwtekeningen bieden, gelet op deze definitie en de plaats van de lift en het trappenhuis, geen duidelijkheid over de vraag of de uitbreiding in de diepte van het pand op het perceel in de hoek van het bouwblok plaatsvindt.

Het college heeft gezien het vorenstaande niet deugdelijk gemotiveerd dat het bouwplan, voor zover het de uitbreiding in de diepte van de achtergevel met een galerij betreft, in strijd is met het bestemmingsplan. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

6. Puur Plus betoogt dat de rechtbank ten onrechte de rechtsgevolgen van het besluit in stand heeft gelaten. Daartoe voert zij aan dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten geen medewerking te verlenen aan de afwijking van het bestemmingsplan wat betreft de bouwhoogte en het dakterras. De rechtbank heeft niet onderkend dat het college van de onterechte veronderstelling is uitgegaan dat het beoogde gebruik afwijkt van wat er is aangevraagd en het gebouw zal worden gebruikt voor bed & breakfast dan wel hotel. De bouwtekeningen geven hier geen aanleiding voor, omdat de vijf ruimtes op de eerste verdieping niet beschikken over alle wezenlijke voorzieningen, zoals een keuken en ook een opstelplaats voor een kooktoestel ontbreekt. Dat de vijf ruimtes moeten worden aangemerkt als zelfstandige woningen is volgens Puur Plus onder verwijzing naar het Bed en Breakfast beleid niet juist. Uit dit beleid volgt dat aan de eisen die voor zelfstandige woningen gelden niet wordt voldaan. Ook heeft de rechtbank volgens Puur Plus miskend dat het door het college in het besluit op bezwaar genoemde artikel uit het Parool niet ziet op de aangevraagde situatie maar op de situatie in 2014. Dat de gevraagde omgevingsvergunning een onevenredige druk legt op het binnenterrein is volgens Puur Plus, gelet op recent afgegeven omgevingsvergunningen voor het perceel, evenmin juist. De kosten voor het realiseren van een inpandige open galerij zijn volgens Puur Plus onevenredig hoog terwijl de effecten van een dergelijke galerij vergelijkbaar zijn met de thans in geding zijnde galerij.

6.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de beslissing om al dan niet af te wijken van een bestemmingsplan tot de bevoegdheden van het college hoort, waarbij deze beleidsruimte heeft. De rechter toetst of het college in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen de gevraagde omgevingsvergunning al dan niet te verlenen.

6.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 7 september 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BR6922](#)), dient bij toetsing van een bouwplan aan een bestemmingsplan niet slechts te worden gezien of het bouwwerk overeenkomstig de bestemming kan worden gebruikt, maar dient mede te worden beoordeeld of het bouwwerk ook met het oog op zodanig gebruik wordt gebouwd. Dit houdt in dat een bouwwerk in strijd met de bestemming moet worden geoordeeld indien redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede zal worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarin de bestemming voorziet.

Het concrete, beoogde gebruik van een bouwwerk kan weliswaar op voorhand een reden zijn om een omgevingsvergunning voor bouwen te weigeren, maar alleen als op grond van de bouwkundige inrichting of anderszins redelijkerwijs valt aan te nemen dat dit gebruik uitsluitend of mede betrekking heeft op andere doeleinden dan die, waarin de bestemming voorziet (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2005, [ECLI:NL:RVS:2005:AT9246](#)).

6.3. Aan het besluit op bezwaar heeft het college ten grondslag gelegd dat, gelet op de bouwtekeningen bij de aanvraag om een omgevingsvergunning, acht zelfstandige woningen met wezenlijke voorzieningen zoals toilet, badkamer en kitchenette en een eigen toegang worden gerealiseerd waarvan vijf woningen op de eerste verdieping uiteindelijk hotelmatig geëxploiteerd zullen worden of zullen worden gebruikt voor bed & breakfast. Het college verwijst in het besluit op bezwaar naar het door Puur Plus op 29 september 2015 toegestuurde krantenartikel uit het Parool, waaruit zou blijken dat op het perceel een bed & breakfast is gevestigd, die bestaat uit vijf kleine appartementen, gekoppeld aan een multifunctionele ruimte. Ook heeft het college gekeken op de website www.stout-co.com, uit welke website volgens het college ook blijkt dat het gebouw gedeeltelijk wordt gebruikt voor bed & breakfast.

6.4. Uit de bouwtekeningen blijkt dat de drie aangevraagde woningen zijn verdeeld over drie verdiepingen. Twee woningen bevinden zich op de begane grond met een badkamer, toilet en keuken. Deze twee woningen hebben ook ieder twee ruimtes op de eerste verdieping. In die woningen is geen interne verbinding tussen de verdiepingen. Bewoners van de woningen op de begane grond moeten hun woonruimte op de begane grond verlaten en via het trappenhuis of de lift naar de eerste verdieping om daar via de galerij de woonruimte te betreden op de eerste verdieping die bij hun woning hoort. Daarnaast is er een woning op de tweede verdieping met badkamer, toilet en keuken met een ruimte op de eerste verdieping. Ook tussen deze woning op de tweede verdieping en de ruimte op de eerste verdieping is geen interne verbinding.

6.5. De aanvraag om omgevingsvergunning geeft naar het oordeel van de Afdeling geen aanwijzing voor een ander beoogd gebruik dan is aangevraagd. Ook de bij de aanvraag behorende bouwtekeningen geven geen aanleiding voor het oordeel dat het bouwplan in strijd met de bestemming zal worden gebruikt. Puur Plus stelt terecht dat uit de bouwtekeningen niet blijkt dat in de ruimten op de eerste verdieping een keuken dan wel kitchenette aanwezig is. Verder is het niet ongebruikelijk dat in een woning een tweede badkamer met toilet aanwezig is. Ter zitting heeft Puur Plus toegelicht dat de aangevraagde indeling van de drie woningen over meerdere verdiepingen en zonder interne verbinding tussen de verdiepingen is ingegeven door de feitelijk bestaande situatie in het pand, hetgeen het college niet heeft weersproken. Deze bouwkundige indeling maakt naar het oordeel van

de Afdeling op zichzelf nog niet dat redelijkerwijs valt aan te nemen dat het pand zal worden gebruikt voor andere doeleinden dan waarin de bestemming voorziet. Bovendien betekent het enkele feit dat uit een krantenartikel in het Parool en de website www.stout-co.com zou blijken dat in de bestaande situatie een bed & breakfast wordt geëxploiteerd nog niet dat het huidige gebruik van het pand als bed & breakfast wordt voortgezet in de nieuwe situatie.

Mocht het gebruik van het pand als bed & breakfast in de toekomst worden voortgezet, en het college is van mening dat dit niet is toegestaan, dan kan het college daartegen handhavend optreden. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat het college heeft kunnen concluderen dat het beoogd gebruik is gericht op het gebruik van het gebouw als bed & breakfast dan wel hotel. Hierdoor heeft de rechtbank in navolging van het college evenmin kunnen concluderen dat het beoogde gebruik leidt tot een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat op grond waarvan het college in redelijkheid de omgevingsvergunning heeft kunnen weigeren.

6.6. Gelet op hetgeen hiervoor onder 5.1 en 6.5 is overwogen, is het besluit op bezwaar van 2 februari 2016 in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Awb genomen.

Het betoog slaagt.

Slotoverwegingen

7. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling het college op de voet van artikel 8:51d van de Awb opdragen de hiervoor onder 5.1 en 6.5 geconstateerde gebreken in het besluit van 2 februari 2016 binnen twaalf weken na verzending van deze tussenuitspraak te herstellen. Het college dient daarbij de afwijking van het bestemmingsplan nader te bezien en deugdelijk te motiveren waarin die afwijking bestaat alsmede deugdelijk te motiveren of voor deze afwijking, gelet op het aangevraagde gebruik en bij afweging van alle betrokken belangen, omgevingsvergunning kan worden verleend aan Puur Plus voor de splitsing van het pand op het perceel in drie woningen. Daarbij dient het college te betrekken hetgeen de bezwaarschriftencommissie in haar advies van 28 januari 2016 heeft gesteld over de uitbreiding in de diepte van het pand, de galerij en het dakterras. Voorts dient het college daarbij te betrekken dat reeds meerdere vergunningen zijn verleend voor het pand op het perceel. Het college dient derhalve binnen de gestelde termijn van twaalf weken na verzending van deze uitspraak het besluit van 2 februari 2016 te voorzien van een nieuwe motivering dan wel in plaats daarvan een nieuw besluit te nemen.

Het college dient de Afdeling de uitkomst mede te delen en, indien het een nieuw besluit neemt, dit nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

8. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam op om:

1. binnen twaalf weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van overweging 7 het gebrek in het besluit van 2 februari 2016 met kenmerk JZ 98-15-0214, te herstellen en 2. de Afdeling de uitkomst zo spoedig mogelijk mede te delen en een eventueel genomen nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. D.A.B. Montagne, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Montagne
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 augustus 2018

374-866.

BIJLAGE

Bestemmingsplan "Oostelijke Binnenstad"

1.10 bestemmingsgrens:

de grens van een bestemmingsvlak;

8.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Gemengd-1' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wonen, met in achtneming van het bepaalde in artikel 8.2.16 en 8.5.6;
- b. gebruik ten behoeve van short stay, met in achtneming van het bepaalde in artikel 8.5.6;

[...]

o. horeca 5 (hotel), uitsluitend in souterrain, ter plaatse waar de aanduiding 'specifieke vorm van horeca -5- toegestaan in souterrain' op de verbeelding is aangegeven en met inachtneming van het bepaalde in 8.7.4;

p. horeca 5 (hotel), uitsluitend op de eerste en derde bouwlaag, ter plaatse waar de aanduiding 'specifieke vorm van horeca-5 toegestaan op eerste en derde bouwlaag' op de verbeelding is aangegeven en met inachtneming van het bepaalde in 8.7.4;

q. horeca 5 (hotel), uitsluitend op derde en vijfde bouwlaag, ter plaatse waar de aanduiding 'specifieke vorm van horeca-5 toegestaan op derde en vijfde bouwlaag' op de verbeelding is aangegeven en met inachtneming van het bepaalde in 8.7.4;

r. horeca 5 (hotel), op alle bouwlagen, ter plaatse waar de aanduiding 'specifieke vorm van horeca 5 toegestaan op alle bouwlagen' op de verbeelding is aangegeven;

[...]

aa. horeca 5 (hotel), uitsluitend op de tweede bouwlaag, ter plaatse waar op de aanduiding 'specifieke vorm van horeca-5 toegestaan op de tweede bouwlaag' op de verbeelding is aangegeven en met inachtneming van het bepaalde in 8.7.4;

[...].

8.2 Bouwregels

Op de tot 'Gemengd-1' bestemde gronden mogen uitsluitend gebouwen en bouwwerken geen gebouwen zijnde, worden opgericht ten dienste van de bestemming, met in achtneming van de volgende bouwregels.

Artikel 8.2.2 Uitbreiding in de diepte van gebouwen

Uitbreiding van de diepte van gebouwen, zoals aanwezig ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan, is toegestaan met inachtneming van het volgende:

- a. onder uitbreiding wordt niet het realiseren van een vrijstaand gebouw begrepen;
- b. de diepte van de uitbreiding bedraagt maximaal 2,50 meter, gemeten vanaf de achtergevel van de belendingen, zoals aanwezig ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan;
- c. in afwijking van het voorgaande is uitbreiding in de diepte van gebouwen niet toegestaan in hoeken van bouwblokken en daar waar de tot 'Gemengd-1' bestemde gronden niet grenzen aan tot tuin bestemde gronden.

8.2.4 Maximale goot- en bouwhoogte van gebouwen

- a. De goothoogte van gebouwen bedraagt ten hoogste de op de verbeelding aangegeven goothoogte, dan wel de ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan bestaande grotere goothoogte.
- b. De bouwhoogte van gebouwen bedraagt ten hoogste de op de verbeelding aangegeven bouwhoogte, dan wel de ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan bestaande grotere bouwhoogte.

8.2.7 Dakbeëindiging

[...]

- e. Dakterrassen zijn niet toegestaan;

[...].

8.4 Bij omgevingsvergunning afwijken van de bouwregels

Het dagelijks bestuur is bevoegd bij omgevingsvergunning af te wijken van de volgende bouwregels.

8.4.6 Dakterrassen

Het bepaalde in artikel 8.2.4 onder b, artikel 8.2.5 onder b en artikel 8.2.7 onder c, voor een dakterras met bijbehorende afrastering, waarvan de hoogte ten hoogste 1,20 meter bedraagt ten opzichte van het desbetreffende dak.

Het dakterras mag op de tot 'Gemengd-1' bestemde gronden alleen aan de achtergevel van het hoofdgebouw worden gerealiseerd, tot een diepte van maximaal de helft van het gebouw, mits de kapvorm wordt gerespecteerd en het dakterras geen aantasting van het daklandschap oplevert. Het dakterras mag tevens op een aanbouw of een bijgebouw worden gerealiseerd.