

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:2144
Datum uitspraak	27 juli 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 januari 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Breda [appellant A], onder verbeurte van een dwangsom, gelast om binnen vier maanden het pand aan de [locatie] in Breda terug te brengen naar de situatie waarvoor in 1923 een vergunning is verleend.

Volledige tekst

202103295/1/R2.

Datum uitspraak: 27 juli 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], wonend te Breda,

appellanten (hierna ook samen en in enkelvoud: [appellant A]),

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant (hierna: de rechtbank) van 13 april 2021 in zaken nrs. 21/766 en 21/767 in het geding tussen:

[appellant A]

en

het college van burgemeester en wethouders van Breda.

Procesverloop

Bij besluit van 8 januari 2020 heeft het college [appellant A], onder verbeurte van een dwangsom, gelast om binnen vier maanden het pand aan de [locatie] in Breda terug te brengen naar de situatie waarvoor in 1923 een vergunning is verleend.

Bij besluit van 5 januari 2021 heeft het college het door [appellant A] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 april 2021 heeft de rechtbank het door [appellant A] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant A] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant A] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 4 mei 2022, waar [appellant A] en [appellant B], bijgestaan door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door H.M.M. van Gils, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant A] is sinds 2008 eigenaar van de bovenwoning aan de [locatie] in Breda. De woning is gelegen op de eerste en tweede verdieping van het pand.
2. Naar aanleiding van een verzoek om handhaving heeft een toezichthouder van de gemeente op 8 april 2019 de woning bezocht. Hij heeft geconstateerd dat in de woning drie appartementen aanwezig zijn.
3. Het college heeft geconcludeerd dat de woning zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning is uitgebreid op de eerste verdieping aan de achterzijde en is gesplitst in drie zelfstandige wooneenheden. Volgens het college is daarmee sprake van overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 2.3a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Ook is de woningsplitsing in strijd met het bestemmingsplan "Zandberg" (hierna: het bestemmingsplan). Het college is niet bereid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen voor de woningsplitsing. Het college heeft daarom [appellant A], onder verbeurte van een dwangsom, gelast om binnen vier maanden de situatie in de woning terug te brengen naar de situatie waarvoor in 1923 vergunning is verleend. Het college heeft aan de last een (eenmalig te verbeuren) dwangsom verbonden van € 10.000,00.
4. Bij besluit van 6 oktober 2021 heeft het college aan [appellant A] een omgevingsvergunning verleend voor de uitbreiding van de woning op de eerste verdieping aan de achterzijde.

Het hoger beroep

5. Het geschil in hoger beroep is beperkt tot het handhavend optreden van het college tegen de bouwkundige veranderingen aan de woning waarmee drie wooneenheden zijn gerealiseerd.
6. Een toezichthouder van de gemeente heeft op 7 juni 2021 geconstateerd dat [appellant A] de splitsing van de woning ongedaan heeft gemaakt en de woning wordt bewoond door één persoon. Het college heeft op basis hiervan vastgesteld dat geen dwangsom is verbeurd.

Omdat [appellant A] stelt dat de dwangsumaanschrijving onrechtmatig is en hij daardoor schade heeft geleden in de vorm van inkomstenderving, heeft hij naar het oordeel van de Afdeling belang bij een uitspraak op zijn hoger beroep.

-was het college bevoegd een dwangsom op te leggen?

7. [appellant A] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college bevoegd was een last onder dwangsom op te leggen wegens overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 2.3a van de Wabo. [appellant A] voert daartoe aan dat sprake is van één woning, omdat de bewoners gezamenlijk gebruik maakten van een voordeur, brievenbus, en installatie en meter voor gas, water en elektriciteit.

[appellant A] betoogt subsidiair dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de gerealiseerde verbouwing van de woning tot drie wooneenheden onder het bouwovergangsrecht van het voorheen geldende bestemmingsplan valt.

7.1. Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo luidt:

"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;

(...)."

Artikel 2.3a, eerste lid, luidt:

"1. Het is verboden een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder omgevingsvergunning in stand te laten."

Artikel 3, aanhef en onderdeel 8, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) luidt:

"Een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de wet is niet vereist, indien deze activiteit betrekking heeft op:

(...)

8. een verandering van een bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. geen verandering van de draagconstructie,

b. geen verandering van de brandcompartimentering of beschermde subbrandcompartimentering,

c. geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte, en

d. geen uitbreiding van het bouwvolume."

Artikel 5, eerste lid, luidt:

"1. Bij de toepassing van de artikelen 2, 3 en 4 blijft het aantal woningen gelijk. Deze eis is niet van toepassing op de gevallen, bedoeld in:

a. de artikelen 2, onderdelen 3 en 22, en 3, onderdeel 1, voor zover het betreft huisvesting in verband met mantelzorg,

b. artikelen 4, onderdeel 1, voor zover het betreft huisvesting in verband met mantelzorg,

c. artikel 4, onderdelen 9 en 11."

7.2. Ingevolge het bestemmingsplan rust op de gronden waarop het pand is gelegen de enkelbestemming "Wonen" en de dubbelbestemming "Waarde-Archeologie".

Artikel 17.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen al dan niet in combinatie met ruimte voor een aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit, met dien verstande dat kamerverhuur niet is toegestaan;

(...).

Artikel 17.2.1, onder b, luidt:

"b. Het aantal woningen mag niet worden vermeerderd."

In artikel 1.101 is een woning gedefinieerd als een complex van ruimten, geschikt en bestemd voor de huisvesting van niet meer dan één huishouden.

Het college heeft ter zitting toegelicht dat op grond van het bestemmingsplan en de in 1923 verleende bouwvergunning in de bovenwoning één woning met één keuken en een onbeperkt aantal badkamers is toegestaan.

7.3. De Afdeling stelt vast dat ten tijde van het nemen van het handhavingsbesluit en het besluit op bezwaar de woning was opgedeeld in drie wooneenheden die afzonderlijk werden verhuurd. [appellant A] wordt niet gevolgd in zijn betoog dat toen sprake was van één woning. De bewoners van de wooneenheden maakten weliswaar gebruik van een gezamenlijke voordeur, brievenbus en nutsvoorzieningen, maar elke wooneenheid had eigen voorzieningen, zoals een keuken, douche en toilet. Ook kon elke wooneenheid worden afgesloten met een eigen toegangsdeur. Met de rechtbank wordt geoordeeld dat daarmee sprake is van drie zelfstandige woningen. Door de splitsing van de bovenwoning in drie wooneenheden is het aantal woningen vermeerderd. Uit de onder 7.2 weergegeven planregels volgt dat dit in strijd is met het bestemmingsplan. De Afdeling volgt niet het betoog van [appellant A] op de zitting dat de bouwkundige veranderingen aan de woning waarmee de drie wooneenheden zijn gerealiseerd op grond van artikel 3, aanhef en onderdeel 8, en artikel 5, eerste lid, van bijlage II van het Bor omgevingsvergunningvrij zijn. Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld over artikel 5, eerste lid, van bijlage II van het Bor, moet ter bepaling of het aantal woningen gelijk blijft geen aansluiting worden gezocht bij de feitelijke situatie, maar bij de bebouwingsmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 13 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1528](#)). Omdat het bestemmingsplan vermeerdering van het aantal woningen niet toestaat, voldoen de bouwkundige veranderingen aan de woning waarmee de drie wooneenheden zijn gerealiseerd niet aan deze bepaling en is daarvoor een omgevingsvergunning vereist. Omdat het college voor die bouwkundige veranderingen geen omgevingsvergunning heeft verleend, is gebouwd in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 2.3a van de Wabo.

7.4. De stelling van [appellant A] dat de woningsplitsing onder het bouwovergangsrecht van het in 1998 vastgestelde bestemmingsplan "Breda Zuid" valt, laat, wat daar verder van zij, onverlet dat voor de woningsplitsing een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo is vereist. Die vergunning is echter nooit verleend, zodat de woningsplitsing ook niet legaal heeft plaatsgevonden. Alleen voor legaal aanwezige bouwwerken kan een beroep worden gedaan op het overgangsrecht. Omdat het beroep van [appellant A] op het bouwovergangsrecht al daarom niet leidt tot het oordeel dat geen sprake was van een overtreding, behoeft hetgeen hij in dat verband heeft aangevoerd over het proces-verbaal van bevindingen van de gemeentelijke toezichthouder en de verklaringen van de erven van de vorige eigenaar geen bespreking meer.

7.5. Gelet op het voorgaande is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat het college bevoegd was een last onder dwangsom op te leggen.

Het betoog faalt.

- is er sprake van bijzondere omstandigheden?

8. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder kan handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.

9. [appellant A] betoogt tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college van handhavend optreden had moeten afzien. [appellant A] heeft zijn stelling dat de splitsing van het pand in drie wooneenheden meer dan 30 jaar bestond niet met objectieve gegevens onderbouwd. Ook bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de voor [appellant A] nadelige gevolgen van het handhavend optreden in dit geval onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Het belang van het college bij handhaving van het bestemmingsplan is gelegen in het gemeentelijk woonbeleid. Volgens dit beleid wordt een toename van commerciële kamerverhuur en woningsplitsing in onder meer de wijk Zandberg, waarin de bovenwoning is gelegen, gelet op het bestaande relatief hoge aandeel kamerverhuursituaties en woningsplitsingen in deze wijk onwenselijk geacht. Het college heeft op basis hiervan geconcludeerd dat de extra woningen na splitsing in deze wijk leiden tot een ontoelaatbare inbreuk op het geordend woon- en leefmilieu. Gelet hierop heeft het college het belang dat is gediend met handhavend optreden zwaarder mogen laten wegen dan het belang van [appellant A] om de woningsplitsing te laten voortbestaan.

Voor zover [appellant A] voor de bijzondere omstandigheden verwijst naar wat hij heeft aangevoerd over de vraag of sprake is van een overtreding, is dat hiervoor besproken en biedt dat evenmin grond voor het oordeel dat het college in dit geval van handhavend optreden had moeten afzien.

Conclusie

10. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

11. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Jansen, griffier.

w.g. De Moor-van Vugt
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Jansen

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 juli 2022

