

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:939

Datum uitspraak

6 maart 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 20 mei 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag geweigerd een omgevingsvergunning te verlenen voor het veranderen van de woning van [appellant] aan de [locatie] in Den Haag naar twee woningen. Bij besluit van 1 december 2021 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. [appellant] heeft zijn woning aan de [locatie] in Den Haag in 2013 in bouwkundige zin gesplitst naar twee woningen. Enige tijd later heeft [appellant] hierover contact gezocht met een juridisch planologisch medewerker van de gemeente Den Haag. In een e-mailbericht van 5 november 2019 heeft deze medewerker [appellant] erop gewezen dat hij voor het splitsen van de woning een omgevingsvergunning voor de activiteit "bouwen" en een woningvormingsvergunning nodig heeft. [appellant] heeft vervolgens de woningvormingsvergunning aangevraagd en, nadat deze in eerste instantie was geweigerd, uiteindelijk op 23 november 2020 gekregen. Deze woningvormingsvergunning ligt in deze procedure verder niet voor.

Volledige tekst

202202334/1/R3.

Datum uitspraak: 6 maart 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Den Haag,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 3 maart 2022 in zaken nrs. 22/301 en 22/300 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Den Haag.

Procesverloop

Bij besluit van 20 mei 2021 heeft het college geweigerd een omgevingsvergunning te verlenen voor het veranderen van de woning van [appellant] aan de [locatie] in Den Haag naar twee woningen.

Bij besluit van 1 december 2021 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 maart 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

Bij besluit van 10 augustus 2022 heeft het college het besluit van 20 mei 2021 gewijzigd en alsnog een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen van de woning van [appellant] naar twee woningen.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 11 december 2023, waar [appellant] en het college, vertegenwoordigd door mr. M.C. Remeijer-Schmitz, 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 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 7 december 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellant] heeft zijn woning aan de [locatie] in Den Haag in 2013 in bouwkundige zin gesplitst naar twee woningen. Enige tijd later heeft [appellant] hierover contact gezocht met een juridisch planologisch medewerker van de gemeente Den Haag. In een

e-mailbericht van 5 november 2019 heeft deze medewerker [appellant] erop gewezen dat hij voor het splitsen van de woning een omgevingsvergunning voor de activiteit "bouwen" en een woningvormingsvergunning nodig heeft.

[appellant] heeft vervolgens de woningvormingsvergunning aangevraagd en, nadat deze in eerste instantie was geweigerd, uiteindelijk op 23 november 2020 gekregen. Deze woningvormingsvergunning ligt in deze procedure verder niet voor. Naar aanleiding van deze woningvormingsvergunning heeft het college [appellant] er nogmaals op gewezen dat hij voor het splitsen van de woning ook een omgevingsvergunning nodig heeft. Dit heeft ertoe geleid dat [appellant] op 7 december 2020 een omgevingsvergunning heeft aangevraagd voor het veranderen van zijn woning naar twee woningen.

3. Het college heeft geweigerd de aangevraagde omgevingsvergunning te verlenen, omdat het bouwplan volgens het college in strijd is met de regels van het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier (Integrale herziening)" en het bestemmingsplan "Parapluherziening (fiets)parkeren".

Het college heeft het bouwplan in strijd met artikel 32, onder b van de regels van het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier (Integrale herziening)" geacht. In dat artikel staat dat het niet is toegestaan een bestaande woning bouwkundig te splitsen tot twee of meer zelfstandige woningen. Het college heeft het daarbij niet mogelijk geacht de omgevingsvergunning alsnog te verlenen op grond van de in artikel 35.1 genoemde afwijkmogelijkheid, omdat niet wordt voldaan aan de voorwaarde dat de parkeerdruk in de omgeving niet hoger mag zijn dan 90% en de parkeerbehoefte niet op eigen terrein kan worden opgelost.

Ook heeft het college het bouwplan in strijd geacht met artikel 5.1, onder a, van de regels van het bestemmingsplan "Parapluherziening (fiets)parkeren". Op grond van dat artikel mag, als de ligging, omvang of de bestemming van een gebouw of functie daartoe aanleiding geeft, een gebouw of functie alleen worden bebouwd of gebruikt onder de voorwaarde dat wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid ten behoeve van het parkeren van voertuigen en (brom)fietsen.

4. Voordat het college de omgevingsvergunning heeft geweigerd, heeft het college [appellant] in de gelegenheid gesteld een huurovereenkomst van een parkeerplaats te overleggen. Het college heeft daaraan de voorwaarden verbonden dat de parkeerplaats op een loopafstand van minder dan 250 m van de [locatie] moet liggen en de overeenkomst minstens 10 jaar geldig moet zijn. Als namelijk op een andere wijze dan op eigen terrein in de nodige parkeerruimte kan worden voorzien, biedt artikel 35.2 van de regels van het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier (Integrale herziening)" de mogelijkheid af te wijken van artikel 35.1. Een vergelijkbare afwijkingsbevoegdheid om van artikel 5.1 van de regels van het bestemmingsplan "Parapluherziening (fiets)parkeren" af te kunnen wijken, is opgenomen in artikel 6 van de regels van het bestemmingsplan "Parapluherziening (fiets)parkeren".

[appellant] heeft echter geen huurovereenkomst van een parkeerplaats overgelegd. Het college heeft daarom geweigerd de omgevingsvergunning te verlenen. In het besluit op het bezwaar van [appellant] heeft het college deze weigering gehandhaafd.

5. De rechtbank heeft het beroep van [appellant] ongegrond verklaard. Volgens de rechtbank stelt het college zich terecht op het standpunt dat een omgevingsvergunning voor het splitsen van de woning nodig is. Ook heeft het college volgens de rechtbank mogen weigeren van zijn afwijkingsbevoegdheid gebruik te maken.

6. [appellant] kan zich niet verenigen met deze uitspraak van de rechtbank en heeft hoger beroep ingesteld.

7. Daarnaast heeft [appellant] de voorzieningenrechter van de Afdeling verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Gedurende deze voorlopige voorzieningsprocedure is gebleken dat [appellant] inmiddels een parkeerplaats heeft gehuurd. Bij uitspraak van 26 juli 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2138](#), heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling bij wijze van voorlopige voorziening het college opgedragen uiterlijk op 2 augustus 2022 een besluit te nemen over het al dan niet verlenen van een omgevingsvergunning aan [appellant] voor het splitsen van zijn woning.

8. Bij besluit van 10 augustus 2022 heeft het college het besluit van 20 mei 2021 in die zin gewijzigd dat alsnog een omgevingsvergunning wordt verleend aan [appellant] voor het splitsen van zijn woning naar twee woningen. Deze vergunning is verleend voor zowel de activiteit "bouwen van een bouwwerk", als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a van de Wabo, als de activiteit "het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan", als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c van de Wabo.

9. [appellant] heeft toegelicht ondanks het besluit van 10 augustus 2022 nog belang te hebben bij de beoordeling van zijn hoger beroep. [appellant] meent dat de rechtbank het college ten onrechte heeft gevolgd in het standpunt dat de aanvraag in strijd moet worden geacht met het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier (Integrale herziening)" en het bestemmingsplan "Parapluherziening (fiets)parkeren" en dat dat betekent dat aan [appellant] alleen een omgevingsvergunning kon worden verleend als hij een parkeerplaats zou regelen. [appellant] stelt dat van hem niet had mogen worden verlangd dat hij een parkeerplaats zou regelen en wijst erop dat hij hiervoor aanzienlijke kosten heeft moeten maken.

10. [appellant] heeft er verder op gewezen dat het college ook in het besluit van 10 augustus 2022 vasthoudt aan het standpunt dat de aanvraag in strijd moet worden geacht met het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier (Integrale herziening)" en het bestemmingsplan "Parapluherziening (fiets)parkeren" en dat een omgevingsvergunning alleen kan worden verkregen door een parkeerplaats te regelen. [appellant] kan zich daarom niet volledig met het besluit van 10 augustus 2022 verenigen. Het besluit van 10 augustus 2022 wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

11. De Afdeling zal hierna eerst het hoger beroep van [appellant] bespreken. Na de bespreking van het hoger beroep, zal de Afdeling de gronden van [appellant] tegen het besluit van 10 augustus 2022 bespreken.

Het hoger beroep

12. Op de zitting heeft [appellant] toegelicht dat zijn hoger beroep zich nu nog beperkt tot de vraag of de rechtbank het college terecht heeft gevolgd in het standpunt dat een omgevingsvergunning nodig is voor de activiteit "gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan". De Afdeling bespreekt daarom alleen de hoger beroepsgronden van [appellant] die daarover gaan. Over deze hoger beroepsgronden overweegt de Afdeling het volgende.

Strijd met het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier (integrale herziening)"?

13. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zijn aanvraag niet in strijd is met het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier (Integrale herziening)". [appellant] wijst er in dat kader op dat hij zijn woning al in 2013 in bouwkundige zin heeft gesplitst en dat vanaf dat moment feitelijk al sprake was van twee woningen. Op grond van het in 2013

geldende bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier" bestond geen splitsingsverbod en was geen omgevingsvergunning voor de activiteit "het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan" nodig. Volgens [appellant] had het college niet nu alsnog van hem een omgevingsvergunning voor de activiteit "het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan" mogen eisen.

13.1. Het college heeft zich op de zitting op het standpunt gesteld dat in dit geval bij de vraag of sprake is van het splitsen van een bestaande woning zoals bedoeld in artikel 32 van de regels van het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier (Integrale herziening)", uit moet worden gegaan van een in juridische zin bestaande woning. Toen [appellant] het pand heeft gekocht, was het pand in kadastrale zin gesplitst en had het twee huisnummers. [appellant] heeft er vervolgens voor gekozen in 2006 het pand samen te voegen. Sinds 2006 is deze samenvoeging in juridische zin volgens het college niet gewijzigd, wat betekent dat in 2020 sprake was van een bestaande woning die zou worden gesplitst. Dat [appellant] in bouwkundige zin zijn woning al in 2013 heeft gesplitst, is volgens het college daarbij niet relevant.

13.2. De rechtbank heeft overwogen dat onbestreden is dat het bouwplan in strijd is met artikel 32 van de regels van het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier (Integrale herziening)".

13.3. Artikel 32, onder b, van de regels van het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier (Integrale herziening)" luidt:

"Het is verboden een bestaande woning bouwkundig te splitsen tot twee of meer zelfstandige woningen".

13.4. De Afdeling stelt vast dat [appellant] in zijn beroepschrift heeft aangevoerd dat in zijn geval reeds sprake was van twee bestaande woningen, voordat het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier (Integrale herziening)" in werking is getreden. Daarbij heeft [appellant] in zijn beroepschrift er ook op gewezen dat deze twee al bestaande woningen niet kunnen leiden tot strijd met het splitsingsverbod. [appellant] betwist daarmee, anders dan de rechtbank heeft overwogen, dat zijn aanvraag in strijd is met artikel 32 van het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier (Integrale herziening)". De Afdeling overweegt hierover het volgende.

Artikel 32 van het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier (Integrale herziening)" verbiedt het bouwkundig splitsen van een bestaande woning. [appellant] en het college verschillen van mening over wat onder een bestaande woning moet worden verstaan. In het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier (Integrale herziening)" is geen definitie van het begrip "bestaande woning" opgenomen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, zie bijvoorbeeld overweging 15.1 van de uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3579](#), wordt een planregel in dat geval omwille van de rechtszekerheid letterlijk uitgelegd. De interpretatie van het college dat het begrip "bestaande woning" zo moet worden uitgelegd dat het moet gaan om een in juridische zin bestaande woning, past naar het oordeel van de Afdeling niet bij deze letterlijke uitleg. De Afdeling overweegt verder dat een letterlijke uitleg met zich brengt dat artikel 32 van het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier (Integrale herziening)" zo moet worden gelezen dat het moet gaan om een feitelijk bestaande woning. Aangezien het pand van [appellant] voor de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier" feitelijk al in twee woningen was gesplitst, betekent dit dat op dat moment al sprake was van twee bestaande woningen. Aan [appellant] kan het in artikel 32 neergelegde splitsingsverbod

daarom niet worden tegengeworpen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college de aanvraag van [appellant] daarom ten onrechte in strijd geacht met artikel 32 van het bestemmingsplan "Regentesse/Valkenboskwartier (Integrale herziening)". Het betoog slaagt.

Strijd met het bestemmingsplan "Parapluherziening (fiets)parkeren"?

14. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college zijn aanvraag ten onrechte in strijd heeft geacht met artikel 5.1 van de regels van het bestemmingsplan "Parapluherziening (fiets)parkeren". Het college had er rekening mee moeten houden dat [appellant] zijn pand al voordat het bestemmingsplan "Parapluherziening (fiets)parkeren" in werking is getreden, had gesplitst naar twee woningen.

14.1. Artikel 5.1 van de regels van het bestemmingsplan "Parapluherziening (fiets)parkeren" luidt:

"a. Indien de ligging, de omvang of de bestemming van een gebouw of functie daartoe aanleiding geeft, mag een gebouw of functie alleen worden bebouwd of gebruikt onder de voorwaarde dat wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid ten behoeve van het parkeren van voertuigen en (brom)fietsen, met dien verstande dat voldoende ruimte moet zijn aangebracht in, op of onder de bebouwing, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij de bebouwing of functie behoort;

b. of sprake is van voldoende (fiets)parkeergelegenheid, zoals genoemd onder a wordt bepaald op basis van de (fiets)parkeernormen, (fiets)parkeereisen en berekeningsmethode, zoals opgenomen in:

1. voor motorvoertuigen: de Nota parkeernormen Den Haag, met dien verstande dat indien voornoemde nota gedurende de planperiode wordt gewijzigd, rekening wordt gehouden met die wijziging;

2. voor fietsen: de beleidsregel Fietsparkeernormen Den Haag 2016, met dien verstande dat indien voornoemde nota gedurende de planperiode wordt gewijzigd, rekening wordt gehouden met die wijziging;

c. burgemeester en wethouders passen de Nota parkeernormen Den Haag en beleidsregel Fietsparkeernormen Den Haag 2016 toe zoals deze geldt op het moment van indiening van de aanvraag om omgevingsvergunning;"

14.2. De Afdeling stelt vast dat [appellant] in zijn beroepschrift niet heeft aangevoerd dat het college de aanvraag van [appellant] ten onrechte in strijd heeft geacht met het bestemmingsplan "Parapluherziening (fiets)parkeren". In het omgevingsrecht kunnen beroepsgronden niet voor het eerst in hoger beroep worden aangevoerd. Een uitzondering wordt gemaakt als uitgesloten is dat andere belanghebbenden daardoor worden benadeeld. In dit geval is zo'n benadeling uitgesloten, omdat er geen andere belanghebbenden zijn. De Afdeling zal deze beroepsgrond dus toch inhoudelijk bespreken.

14.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college de aanvraag van [appellant] ten onrechte in strijd geacht met artikel 5.1, onder a, van de regels van het bestemmingsplan "Parapluherziening (fiets)parkeren". De Afdeling overweegt hierover dat de in artikel 5.1, onder a, neergelegde voorwaarde dat in voldoende parkeergelegenheid moet worden voorzien, alleen geldt als de ligging, de omvang of de bestemming van een gebouw of functie daartoe aanleiding geeft. [appellant] wijst er echter terecht op dat hij in zijn pand al twee woningen had gerealiseerd, voordat het bestemmingsplan "Parapluherziening

(fiets)parkeren" in werking is getreden. Door de nadien ingediende aanvraag om omgevingsvergunning wordt de ligging, de omvang of de bestemming van de woningen van [appellant] niet gewijzigd. De Afdeling ziet dan ook niet in op welke wijze in de aanvraag van [appellant] aanleiding kan worden gevonden de voorwaarde te stellen dat moet worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid.

Het betoog slaagt.

Het besluit van 10 augustus 2022

15. Uit wat hiervoor onder 13.4 en 14.3 is overwogen, blijkt dat het standpunt van het college dat de aanvraag van [appellant] in strijd is met het bestemmingsplan "Regentesse-/Valkenboskwartier (Integrale herziening)" en het "bestemmingsplan "Parapluherziening (fiets)parkeren" geen stand kan houden. Aangezien het college dit standpunt ook in het besluit van 10 augustus 2022 heeft ingenomen, is het beroep van [appellant] tegen dit besluit gegrond.

Conclusie

16. Het hoger beroep is gegrond. De Afdeling zal de uitspraak van de rechtbank vernietigen en, doende wat de rechtbank had behoren te doen, het beroep van [appellant] tegen het besluit van het college van 1 december 2021 alsnog gegrond verklaren en dat besluit vernietigen. Omdat zich geen weigeringsgronden van artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo voordoen, ziet de Afdeling aanleiding het besluit van 20 mei 2021 te herroepen.

17. Het beroep van [appellant] tegen het besluit van 10 augustus 2022 is gegrond. Het besluit van 10 augustus 2022 moet worden vernietigd, voor zover bij dit besluit aan [appellant] een omgevingsvergunning is verleend voor de activiteit "het gebruiken van grond of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan" zoals bedoeld in artikel 2.1, onder c, van de Wabo.

Dit betekent dat het besluit van 10 augustus 2022 in stand blijft voor zover daarbij een omgevingsvergunning is verleend voor de activiteit "het bouwen van een bouwwerk" als bedoeld in artikel 2.1, onder a, van de Wabo. Het college hoeft dan ook geen nieuw besluit op de aanvraag te nemen. Dit betekent verder dat [appellant] beschikt over een omgevingsvergunning voor de bouwwerkzaamheden die hij heeft verricht om zijn woning te verbouwen naar twee woningen.

18. De uitspraak van de Afdeling betekent dat het college ten onrechte heeft geëist dat [appellant] een huurovereenkomst van een parkeerplaats moest overleggen.

19. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 3 maart 2022 in zaak nrs. 22/301 en 22/300;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag van 1 december 2021, kenmerk B.2.21.3002.001, gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag van 1 december 2021, kenmerk B.2.21.3002.001;

V. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag van 20 mei 2021, kenmerk 202021052/791459;

VI. verklaart het beroep tegen het besluit van 10 augustus 2022, kenmerk 202021052/8364442, gegrond;

VII. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag van 10 augustus 2022, kenmerk 202021052/8364442, voor zover daarbij een omgevingsvergunning is verleend voor de activiteit "het gebruiken van grond of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan" zoals bedoeld in artikel 2.1, onder c, van de Wabo;

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Den Haag tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.750,00, volledig toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Den Haag aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 455,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. G.T.J.M. Jurgens, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.S. Perlot, griffier.

w.g. Jurgens
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Perlot
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 maart 2024

952