

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:435
Datum uitspraak	5 februari 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 16 december 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Tilburg geweigerd een omgevingsvergunning te verlenen voor het creëren van een benedenwoning in een pand aan de [locatie] te Tilburg.

Volledige tekst

202300628/1/R2.

Datum uitspraak: 5 februari 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend in [woonplaats],
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland–West–Brabant van 30 december 2022 in zaak
nr. 22/1494 in het geding tussen:

[appellanten]

en

het college van burgemeester en wethouders van Tilburg.

Procesverloop

Bij besluit van 16 december 2021 heeft het college geweigerd een omgevingsvergunning te verlenen voor het creëren van een benedenwoning in een pand aan de [locatie] te Tilburg.

Bij besluit van 4 februari 2022 heeft het college het door [appellanten] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 30 december 2022 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 nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 november 2024, waar [appellant B] en

het college, vertegenwoordigd door mr. M.A. Wouters, 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 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 9 juni 2021. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Wettelijk kader

2. Het op deze zaak betrekking hebbend wettelijk kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Inleiding

3. [appellanten] zijn eigenaar van het pand aan de [locatie 2] en [locatie 1] in Tilburg. Ter plaatse van het pand geldt het bestemmingsplan Transvaalplein e.o. 2008 met de bestemming "Wonen" en aanduiding 'detailhandel'. Het pand is onderverdeeld in een benedenverdieping aan de [locatie 1] en een bovenverdieping aan de [locatie 2]. [appellanten] hebben een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor het creëren van een woonruimte op de benedenverdieping van het pand aan de [locatie 1]. Het college heeft deze aanvraag afgewezen. Volgens het college is op de betreffende locatie gestapeld wonen niet toegestaan op grond van het bestemmingsplan. Het college is niet bereid om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) af te wijken van het bestemmingsplan, omdat bij de gevraagde benedenwoning niet in buitenruimte is voorzien, hetgeen het college in strijd acht met de goede ruimtelijke ordening.

Is er strijd met het bestemmingsplan?

4. [appellanten] betogen, zo begrijpt de Afdeling, dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het aangevraagde bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan.

4.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het aangevraagde bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. De gronden, ter plaatse van [locatie 1], zijn, ingevolge artikel 13.1.1, aanhef en onder a van de planregels, bestemd voor wonen, met dien verstande dat er sprake is van grondgebonden woningen. Ingeval een tweede woning op de benedenverdieping zou worden gerealiseerd, zouden twee woningen boven elkaar worden gerealiseerd, hetgeen is aan te merken als gestapeld wonen. Het splitsen van een grondgebonden woning in twee of meer zelfstandige woonruimten is op grond van artikel 13.5.1, aanhef en onder c van de planregels niet toegestaan.

Het betoog slaagt niet.

Moest het college in afwijking van het bestemmingsplan de omgevingsvergunning verlenen?

5. [appellanten] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college geen reden heeft hoeven zien om in afwijking van het bestemmingsplan de aangevraagde omgevingsvergunning te verlenen.

Zij voeren aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college mocht vasthouden aan zijn beleid dat hij in de Nieuwstraat geen gestapelde woningen wil. Zij voeren aan dat de rechtbank ten onrechte geen oordeel heeft gegeven over hetgeen zij naar voren hebben gebracht over een eerdere uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 21 januari 2019, in zaak nr. BRE 17/7682 WABOA. Volgens hen volgt uit die uitspraak dat het college niet de bevoegdheid had om de aanwezigheid van buitenruimte bij de beslissing op de aanvraag te betrekken.

Ook voeren zij aan dat de rechtbank ten onrechte niet heeft overwogen dat het pand niet als één woning is te gebruiken, omdat de bovenwoning aan de [locatie 2] een zelfstandige bouwkundig gesplitste bovenwoning is met eigen entree en opgang. De bovenwoning aan de [locatie 2] is in de jaren negentig van de vorige eeuw, na afgifte van een bouwvergunning, gebouwd als extra verdieping bovenop het bedrijfspand, en sindsdien ook voortdurend bewoond geweest. De huidige huurder woont er al sinds 2010 en heeft geen intentie om de woning te verlaten. Daardoor is het ook niet mogelijk om van de [locatie 1] tezamen met [locatie 2] één grondgebonden woning te maken. Daar komt nog bij dat de raad van de gemeente Tilburg het voornemen heeft om de aanduiding voor detailhandel voor de [locatie 1] te verwijderen, zodat de [locatie 1] ook niet voor detailhandel kan worden gebruikt. Het weigeren van de omgevingsvergunning is daarom onevenredig.

Verder voeren zij aan dat zij ervan uit mochten gaan dat zij een gestapelde woning boven de winkel zouden mogen hebben, omdat in 1990 al de bouwvergunning is verleend, terwijl het bestemmingsplan dateert uit 2008. Het weigeren van de omgevingsvergunning is daarom in strijd met het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel.

5.1. In het kader van de beoordeling van de door [appellanten] aangevoerde bezwaren overweegt de Afdeling het volgende. 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.

5.2. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college geen omgevingsvergunning hoefde te verlenen in afwijking van het bestemmingsplan. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college mocht vasthouden aan zijn beleid om enkel mee te werken aan woningen met een eigen buitenruimte om zo een goede woonkwaliteit te waarborgen. Het bouwplan, zoals dat is aangevraagd, kent geen eigen buitenruimte.

5.3. [appellanten] hebben op zichzelf terecht aangevoerd dat de rechtbank niet is ingegaan op hetgeen zij naar voren hebben gebracht over hun beroepsgrond over de uitspraak van 21 januari 2019. Maar dit leidt niet tot een gegrond hoger beroep. De beroepsgrond van [appellanten] berust namelijk op een onjuiste lezing van de uitspraak van 21 januari 2019. In die uitspraak heeft de rechtbank, over een eerdere aanvraag over hetzelfde pand, overwogen dat als er strijd is met artikel 13.5.1 van de planregels, het college beoordelingsruimte heeft

en mag afwegen of de aanwezigheid van buitenruimte aan het verlenen van een omgevingsvergunning in de weg staat. Zoals hiervoor is overwogen in 4.1, geldt ook ten aanzien van de onderhavige aanvraag dat in strijd met artikel 13.5.1 van de planregels een grondgebonden woning zou worden gesplitst, zodat het college de aanwezigheid van de buitenruimte mocht betrekken bij de afweging of er aanleiding is om in afwijking van het bestemmingsplan de aangevraagde omgevingsvergunning te verlenen.

5.4. In de door [appellanten] naar voren gebrachte omstandigheid, dat de woning niet langer als één woning is te gebruiken, heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor een ander oordeel. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de privaatrechtelijke situatie met de huurder in de bovenwoning niet betekent dat het college zou moeten meewerken aan een afwijking van het bestemmingsplan. Dat de bovenverdieping feitelijk verhuurd is maakt niet dat de gehele woning niet meer een grondgebonden woning zoals omschreven in het bestemmingsplan zou zijn. Daarbij komt, dat [appellanten] reeds bij de aankoop van de woning wisten, dat de bovenverdieping van het door hen aangekochte pand was verhuurd. Dat de huurder na de aankoop niet wenste te vertrekken is daarbij een omstandigheid die voor hun rekening en risico komt. Tenslotte kunnen [appellanten] de benedenverdieping nog steeds gebruiken voor detailhandel, aangezien het bestemmingsplan dit gebruik toelaat. In zoverre is dan ook geen sprake van strijd met het evenredigheidsbeginsel.

5.5. Voor zover [appellanten] zich beroepen op het vertrouwensbeginsel, wordt overwogen dat wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk moet maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe. Niet is gebleken van een toezegging of andere uitlating waaruit [appellanten] konden afleiden dat het college in afwijking van het bestemmingsplan de omgevingsvergunning zou verlenen. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het college in strijd heeft gehandeld met het vertrouwensbeginsel.

Dat het gebruik van de winkel op de benedenverdieping met daarboven een woning is toegestaan op basis van de eerder verleende bouwvergunning uit 1990, wat daar ook van zij, maakte evenmin dat [appellanten] ervan uit mochten gaan dat zij ook de benedenverdieping [locatie 1] zouden mogen gaan gebruiken als woning. Aan die bouwvergunning komt namelijk na de vaststelling van het bestemmingsplan in 2008 geen zelfstandige betekenis meer toe met betrekking tot het gebruik van (delen van) het pand. Vergelijk (onder 3.1 van) de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:4439](#). Daarnaast heeft een winkel met een woning daarboven een andere ruimtelijke uitstraling dan twee boven elkaar gestapelde woningen. In zoverre is van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel evenmin gebleken.

5.6. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

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

7. 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. Kuijer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. F. Nales, griffier.

w.g. Kuijer
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Nales
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 februari 2025

680-1135

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.10

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

[...]

c.de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12;

[...]

Artikel 2.12

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;

[...].

Bestemmingsplan Transvaalplein e.o. 2008

Artikel 1.53

Een woning onderdeel uitmakende van een gebouw dat twee of meer geheel of gedeeltelijk boven elkaar gelegen woningen omvat en uit twee of meer bouwlagen bestaat, of waarbij (een deel van) de eerste bouwlaag van het gebouw voor andere met de betreffende bestemming in overeenstemming zijnde doeleinden wordt gebruikt.

Artikel 1.56

Een met de grond verbonden woning bedoeld voor de huisvesting van één huishouden, daaronder begrepen beroep aan huis, met een zelfstandige ontsluiting op de begane grond en niet zijnde een gestapelde woning.

Artikel 13.1.1

De op de plankaart voor "Wonen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wonen, met dien verstande dat er sprake is van grondgebonden woningen;

[...]

Artikel 13.1.2

Ter plaatse van de op de plankaart aangegeven aanduiding :

- a. detailhandel (dh);

[...]

Artikel 13.5.1

Tot een gebruik van gronden en bouwwerken strijdig met de bestemming Wonen, wordt in ieder geval gerekend:

[...]

- c. het splitsen van een (grondgebonden) woning in twee of meer zelfstandige woonruimten.

[...]