

Groningen, 15 mei 2024

Advies van de adviescommissie bezwaarschriften
aan het college van burgemeester en wethouders

Samenstelling van de commissie:

De heer 5.1.2e voorzitter

De heer 5.1.2e lid

Mevrouw 5.1.2e lid/secretaris

Bezwaarschriftnr.:

401033-2023

Indiener:

De heer 5.1.2e

Onderwerp:

Last onder dwangsom wegens geconstateerde overtredingen op het perceel
5.1.2e in Groningen

Datum van de hoorzitting:

26 maart 2024

Advies van de commissie:

Het bestreden besluit in stand laten onder overname van de motivering en het bezwaar ongegrond verklaren

1. Inleiding

De adviescommissie bezwaarschriften brengt hierbij advies uit over het bezwaarschrift van dhr 5.1.2e (hierna: bezwaarde) van 19 december 2023, aangevuld met gronden op 19 februari 2024.

Het bezwaar richt zich tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van 14 november 2023, waarbij een last onder dwangsom, wegens geconstateerde overtredingen op het perceel 5.1.2e in Groningen, is opgelegd. Aan de last is een dwangsom verbonden van € 6.000,- per constatering dat de overtreding voortduurt, met een maximum van € 18.000,-.

De commissie heeft op 26 maart 2024 een openbare hoorzitting gehouden, waarbij bezwaarde en zijn moeder een toelichting op het bezwaar hebben gegeven. Namens het college hebben mevrouw 5.1.2e en de heer 5.1.2e een toelichting op het bestreden besluit gegeven. Van de hoorzitting is een geluidsopname gemaakt. Op verzoek kan hiervan een geluidsbestand worden verstrekt.

2. Feiten

Bezwaarde is op 1 juni 2012 eigenaar geworden van de 5.1.2e te Groningen.

Op 22 juni 2012 dient bezwaarde een aanvraag in voor het veranderen en vergroten van de woning en het splitsen van de woning van één naar twee zelfstandige woningen.

Op 6 september 2012 verleent de gemeente de gevraagde omgevingsvergunning.

Op 23 april 2014 is het bestemmingsplan 'Woningsplitsing' vastgesteld waarin een verbod is opgenomen om een bestaande woning te veranderen in en/of te vergroten tot twee of meer zelfstandige woningen.

Op diverse momenten in 2014 en 2015 constateert de inspecteur van de gemeente dat er verbouwwerkzaamheden aan het pand plaatsvinden resp. hebben plaatsgevonden.

Op 23 september 2015 doet bezwaarde een verzoek aan de BAG om huisnummers toe te kennen op basis van de door hem aangeleverde tekeningen.

Op 14 oktober 2015 wordt dit verzoek toegekend. 5.1.2e krijgt huisnummers 5.1.2e toegewezen; 5.1.2e de huisnummers 5.1.2e, 5.1.2e.

Vanaf 1 juli 2015 is het kamerverhuurbeleid van de gemeente Groningen gewijzigd. Men heeft vanaf deze peildatum een onttrekkingsvergunning nodig bij verhuur van drie of meer onzelfstandige kamers

In 2021 vindt er een inspectie plaats in het pand. Er wonen zes bewoners in zes verhuurbare zelfstandige woonruimten. In een gesprek geeft bezwaarde aan dat de situatie van zes verhuurbare zelfstandige woningen vergund zou zijn door het huisnummerbesluit van de BAG.

Op 24 augustus 2021 verzoekt het college schriftelijk de overtreding (het omzetten en gebruiken van **5.1.2e** naar drie zelfstandige wooneenheden zonder omgevingsvergunning en het omzetten en gebruiken van **5.1.2e** naar drie zelfstandige wooneenheden zonder omgevingsvergunning) te beëindigen door situatie terug te brengen naar de omgevingsvergunning uit 2012.

Op 12 mei 2022 stuurt het college een vooraankondigingsbrief bestuursrechtelijke maatregelen.

Op diverse momenten (2021 – 2023) vinden er een inspecties in het pand plaats. Geconstateerd wordt dat in het pand zes zelfstandige woonruimtes zijn gerealiseerd. Deze worden op wisselende momenten bewoond door 4 tot 6 huishoudens.

Op 7 augustus 2023 stuurt het college opnieuw een vooraankondiging bestuursrechtelijke maatregelen

Bij **bestreden besluit** van 14 november 2023 legt het college aan bezwaarde een last onder dwangsom op. De volgende overtredingen zijn geconstateerd:

- het omzetten en gebruiken van **5.1.2e** naar drie zelfstandige wooneenheden zonder omgevingsvergunning (benedenverdieping);
- en
- het omzetten en gebruiken van **5.1.2e** naar drie zelfstandige wooneenheden zonder omgevingsvergunning (bovenverdiepingen).

Dit is in strijd met artikel 2.1, lid 1 onder a en c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) en met artikel 20, lid 2 onder d van de Huisvestingsverordening 2022 gemeente Groningen. Het creëren van zes zelfstandige wooneenheden is vergunningplichtig is en er is geen omgevingsvergunning voor verleend. De strijdigheid moet vóór 1 maart 2024 zijn opgeheven. De indeling van het pand en het gebruik moeten worden teruggebracht naar maximaal twee zelfstandige wooneenheden waarbij in elke zelfstandige wooneenheid maximaal één afzonderlijk huishouden woont (omgevingsvergunning 2012).

Op 19 december 2023 wordt een pro forma bezwaarschrift ontvangen. De gronden volgen op 19 februari 2024.

Op 29 februari 2024 dient het college een verweerschrift in.

Op 26 maart 2024 vindt de hoorzitting plaats. Ter zitting wordt het bezwaarschrift aangehouden en verzoekt de commissie

- aan het college: om aanvullende informatie, zoals bewonersoverzichten en een reactie op het woordgebruik in het huisnummerbesluit voor wat betreft de term splitsing
- aan bezwaarde: om huurcontracten over de periode aug 2014 – juli 2015.

Op 2 april 2024 leveren het college en bezwaarde de gevraagde informatie aan.

Op 17 april 2024 reageert het college op de stukken van bezwaarde.

3. Wettelijk kader

I. Wabo

Artikel 2.1, eerste lid luidt:

“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 (...)

II. Huisvestingswet 2014

Artikel 21, eerste lid luidt:

Het is verboden om een woonruimte, behorend tot een met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening aangewezen categorie woonruimte en die gelegen is in een in de huisvestingsverordening aangewezen gebied, zonder vergunning van burgemeester en wethouders:

(...)

d. van onzelfstandige in zelfstandige woonruimte om te zetten of omgezet te houden;

(...)

III. Huisvestingsverordening 2022 gemeente Groningen

Artikel 20, tweede lid luidt:

De vergunningplicht geldt voor woonruimte die:

(...)

d. feitelijk tot twee of meer zelfstandige woonruimten wordt verbouwd of in die verbouwde staat wordt gehouden.

IV. Invoeringswet Omgevingswet

In de Invoeringswet Omgevingswet (Iw Ow) is kort samengevat bepaald, dat het oude recht van toepassing blijft op een bestuurlijk sanctiebesluit als vóór inwerkingtreding van de Ow een overtreding heeft plaatsgevonden/is aangevangen en de bestuurlijke sanctie is opgelegd vóór inwerkingtreding van de Ow (art. 4.23 lid 1 Iw Ow). Voor het van toepassing blijven van het oude recht gelden dus twee cumulatieve voorwaarden: én de overtreding moet voor inwerkingtreding hebben plaatsgevonden/zijn aangevangen én het sanctiebesluit moet voor inwerkingtreding zijn genomen. In de onderhavige zaak is het sanctiebesluit genomen voor de inwerkingtreding van de Ow. Bezwaarde stelt echter dat er geen sprake was van een overtreding. Aan de eerste voorwaarde voor het van toepassing blijven van het oude recht is strikt genomen dan niet voldaan

De rechtbank Oost-Brabant overweegt in haar uitspraak van 2 februari 2024 (ECLI:NL:RBOBR:2024:471, r.o. 4) dat een redelijke uitleg van art. 4.23 lid 1 Iw Ow met zich brengt, dat ook in gevallen zoals deze het oude recht van toepassing blijft. Daarvoor verwijst de rechtbank naar de totstandkomingsgeschiedenis van de Iw Ow (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, blz. 449 en 493) waaruit de uitdrukkelijke bedoeling blijkt om een eerbiedigende werking toe te kennen aan lopende handhavingprocedures. Kortom, ook al is niet voldaan aan de letter van art. 4.23 Iw Ow, toch wordt het oude recht toegepast.

4. Inhoudelijke beoordeling

Standpunt bezwaarmaker

Bezwaarmaker is sinds 1 juni 2012 eigenaar van het betreffende perceel. Op 22 juni 2012 heeft bezwaarde een omgevingsvergunning aangevraagd voor het veranderen en vergroten van de woning en het splitsen van de woning van één naar twee zelfstandige woningen. Bezwaarde bewoont de woning enige tijd met zijn gezin. Daarna geeft hij uitvoering aan de omgevingsvergunning: het pand wordt gesplitst in twee zelfstandige woningen (5.1.2e). De commissie stelt vast dat deze werkzaamheden conform de omgevingsvergunning uit 2012 hebben plaatsgevonden. Hierover bestaat tussen partijen geen discussie.

Bezwaarde heeft echter – naast het opsplitsen van de woning in twee zelfstandige woningen – tevens de indeling en het gebruik van zijn pand gewijzigd. In elk van de twee woningen creëert hij drie verhuurbare woonruimten, wat neerkomt op zes in totaal. Bezwaarde omschrijft de situatie als volgt:

- In (5.1.2e) zijn 2 woonruimten gecreëerd met ieder een eigen badkamer en keuken en toegang tot gezamenlijke sanitaire ruimte. En 1 woonruimte met eigen keuken. Met toegang tot gezamenlijke sanitaire ruimte. En 1 gezamenlijke sanitaire ruimte.
- In (5.1.2e) zijn 3 woonruimten met eigen keuken, en eigen sanitaire ruimte en toegang tot de gezamenlijke sanitaire ruimte. En 1 gezamenlijke sanitaire ruimte op de begane grond).

Bezwaarde stelt er vanuit te hebben mogen gaan dat hij zijn pand strijdig aan het gebruik van het bestemmingsplan mocht gebruiken. Voor het splitsen van een woning gold op 22 juni 2022 geen vergunningplicht. Toen het kamerverhuurbeleid van het college in 2015 wijzigde, heeft bezwaarde in 2015 gesprekken gevoerd met de inspecteur kamerverhuur met als doel het aanvragen van huisnummers voor zijn wooneenheden.

In de e-mail van 23 september 2015 heeft bezwaarde aangegeven in “aanmerking te willen komen voor de overgangsregeling zoals die van toepassing is voor bestaande situaties voor de datum 1 juli 2015”.

De inspecteur zou bezwaarde niet expliciet hebben gewezen op de plicht om een omgevingsvergunning aan te vragen voor de zes woonruimten, maar heeft bezwaarde (op 14 oktober 2015) van een huisnummerbesluit voorzien.

Bezwaarde stelt dat de gemeente wist dat er kamerverhuur in zijn pand plaatsvond. De gemeente had hem daarom moeten wijzen op de plicht om een omgevingsvergunning aan te vragen voor het creëren van zes zelfstandige woonruimtes. Nu het college dat niet heeft gedaan, komt de last onder dwangsom niet voor zijn rekening. De handhaving is volgens bezwaarde evenmin terecht, omdat er concreet zicht op legalisatie is in verband met zijn beroep op het overgangsrecht.

Standpunt college

Ten tijde van het verlenen van de omgevingsvergunning van 2012, gold het bestemmingsplan (5.1.2e) (januari 2010). Hierin is het begrip *woning* uitgelegd: een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden. De verleende omgevingsvergunning ziet dus op het huisvesten van één huishouden per woning.

Op 23 april 2014 trad het bestemmingsplan Woningsplitsing in werking. Daarin is een verbodsbepaling opgenomen voor het veranderen en/of vergroten van een bestaande woning tot twee of meer zelfstandige woningen

Het college stelt zich op het standpunt dat bezwaarde uitvoering heeft gegeven aan zijn omgevingsvergunning uit 2012 ná de inwerkingtreding van dit bestemmingsplan. Het college toont met luchtfoto's aan dat de verbouwing van bezwaarde is uitgevoerd tussen juli 2014 en juni 2015.

Omdat de regelgeving per 23 april 2014 is veranderd, is de verbouwing van bezwaarde niet conform de omgevingsvergunning 2012 noch conform de bestemmingsplannen uitgevoerd. Bovendien – zo stelt het college – was het realiseren van meerdere wooneenheden al voor bestemmingsplan Woningsplitsing vergunningplichtig (artikel 2.1 lid 1 onder a van de Wabo en artikel 21 lid 1 onder d Huisvestingswet 2014).

Volgens het college heeft bezwaarde zijn woningen hoe dan ook illegaal omgezet in zes zelfstandige wooneenheden en heeft om die redenen een last onder dwangsom opgelegd. De last heeft tot doel de strijdigheden te beëindigen en de situatie terug te brengen naar de situatie zoals die in 2012 vergund is.

Er is volgens het college geen concreet zicht op legalisering waardoor van handhaving zou moeten worden afgezien. Het huisnummerbesluit uit 2015 legaliseert niet het gebruik in strijd met het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning. Deze beoogt namelijk enkel de feitelijke situatie vast te leggen en zegt niets over de planologische (on)mogelijkheden.

Daarnaast is er geen concreet zicht op legalisatie, omdat er geen omgevingsvergunning verleend kan worden. Dit kan alleen als de situatie van zes zelfstandige wooneenheden voor 23 april 2014 legaal was (bestemmingsplan Woningsplitsing) en er ook daadwerkelijke sprake was van bewoning van zes zelfstandige wooneenheden. Hiervan is geen sprake. Bovendien worden geen vergunningen verleend voor woningen kleiner dan 50 m² (artikel 3.2 lid 1 onder a Bestemmingsplan Woningsplitsing jo. artikel 16.1 onder a HBW2).

Evenmin slaagt een beroep op het overgangsrecht voor een beperkte omzettingsvergunning. Om hiervoor in aanmerking te komen moest er op 1 juli 2015 sprake zijn van bewoning van drie personen in drie verhuurbare onzelfstandige kamers (3/3), én moet dit gecontinueerd zijn tot en met heden. Het college meent dat hiervan evenmin sprake is.

Bezwaarde heeft zes **zelfstandige** wooneenheden gecreëerd (en dus geen onzelfstandige kamers, waardoor er geen sprake kan zijn van een 3/3 situatie). Er is dus geen sprake van kamerverhuur. Bezwaarde geeft dit zelf aan in zijn e-mail d.d. 23 september 2015 en de tekeningen behorend bij de BAG aanvraag; maar dit blijkt ook uit de inspecties en de verklaringen van bewoners; en BRP inschrijvingen. Tot slot bevestigt ook bezwaarde's advocaat in haar zienswijze van 8 juni 2022 en in het gesprek op 21 september 2023 dat er sprake is van zes zelfstandige wooneenheden

Overwegingen commissie

De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of de last onder dwangsom wegens de overtreding van het zonder omgevingsvergunning realiseren van meerdere zelfstandige wooneenheden op perceel 5.1.2e en het in strijd met het bestemmingsplan gebruiken daarvan als woning terecht is opgelegd.

Is er sprake van een overtreding?

Om te bepalen of de college bevoegd is om tot handhaving over te gaan, moet eerst worden beoordeeld of er sprake is van een overtreding. Daarover overweegt de commissie als volgt.

- De omgevingsvergunning

De commissie stelt vast dat uit de verleende omgevingsvergunning van 6 september 2012 uitdrukkelijk blijkt dat deze bedoeld is voor het veranderen en vergroten van de woning en het splitsen van de woning van één naar twee zelfstandige woningen. Uit stukken van latere datum is niet gebleken dat bezwaarde heeft beoogd een wijziging van zijn vergunning aan te vragen ten behoeve van het creëren van zes zelfstandige wooneenheden. Door de aanvraag uit 2012, blijkt dat bezwaarde op de hoogte was dat er een omgevingsvergunning nodig is voor het creëren van twee zelfstandige wooneenheden in zijn pand. Het is de commissie niet duidelijk geworden waarom bezwaarde meent dat een omgevingsvergunning voor zes zelfstandige wooneenheden niet noodzakelijk zou zijn.

- Het overgangsrecht

De commissie stelt vast dat het overgangsrecht van de Huisvestingsverordening 2015 (met ingang van 12 april 2017) als volgt luidt:

“Artikel II Overgangsrecht

- A. Woningen die al in gebruik waren voor onzelfstandige bewoning en door de invoering van deze verordening vergunningplichtig zijn geworden komen tot 1 juli 2017 in aanmerking voor een vergunning op basis van het overgangsrecht. De omgevingstoets wordt dan niet uitgevoerd en er worden geen leges in rekening gebracht. Wel wordt het aantal bewoners gemaximeerd op het bestaande aantal van drie bewoners. Alleen in het geval er op 1 juli 2015 kamers kleiner dan 7,5 m² feitelijk werden bewoond, tellen deze bewoners ook mee voor het maximaal toelaatbare aantal bewoners. Maximaal twee maanden leegstand wordt geaccepteerd als overgangsperiode tussen twee huurders. De eigenaar van de woning moet dit aantonen.
- B. (...)

Het college heeft aan de uitspraak hierover van de AbRvS d.d. 29 juli 2020 (ECLI.NL.RYS.2020.1818) de consequentie verbonden dat aan eigenaren van bestaande 3/3-panden (d.w.z. die voor 1 juli 2015 een pand kamergewijs verhuurden aan drie bewoners in drie kamers) alsnog een omzettingsvergunning wordt verleend voor het omgezet houden van hun pand.

Hoewel bezwaarde stelt dat er altijd kamerverhuur in zijn pand heeft plaatsgevonden, volgt de commissie hem hierin niet. Bij het huisnummerbesluit zijn een beschrijving van bezwaarde van de situatie per 1 juli 2015 toegevoegd, met eigen tekeningen van de wooneenheden. Daarin geeft bezwaarde aan in totaal zes zelfstandige wooneenheden te

hebben gecreëerd, allen met een eigen badkamer, keuken, toilet. De wooneenheden kunnen door zes afzonderlijke huishoudens worden bewoond.

Daarnaast leest de commissie in sommige van de overgelegde contracten dat er sprake is van een studio/ woonruimte voor 2 personen met bovenstaande voorzieningen. Ook bevestigt bezwaarde in een mailwisseling naar (potentiële) huurders dat de woonruimte is voorzien van eigen keuken (incl. koelkast), toilet en douche. Daar komt bij dat het de commissie uit de stukken bekend is geworden dat bezwaarde in 2015 een aanvraag voor een onttrekkingsvergunning heeft gedaan, maar deze heeft ingetrokken omdat er in zijn pand sprake was van zelfstandige wooneenheden.

De commissie ziet verdere bevestigingen hiervan terug in de inspectieverslagen, verklaringen van bewoners en de bevestigingen van de advocaat dat er sprake is van zes zelfstandige wooneenheden.

Vervolgens heeft de commissie de bewonershistorie bestudeerd. Ook daaruit heeft de commissie niet kunnen vaststellen dat er aan drie bewoners in 3 onzelfstandige woonruimtes op 1 juli 2015 is verhuurd.

Tot slot valt het de commissie op dat bezwaarde spreekt over gezamenlijke sanitaire voorzieningen, waaruit zou moeten blijken dat het om onzelfstandige kamers gaat. Uit de inspectierapporten maakt de commissie op dat bezwaarde met 'gezamenlijke sanitaire ruimtes' de ruimtes bedoelt waarin een wasmachine en droger voor gezamenlijk gebruik zijn geplaatst. De commissie deelt de mening van het college dat dit geen gezamenlijke voorzieningen zijn die bepalen of er sprake is van een onzelfstandige kamer. Het betreffen namelijk geen wezenlijke voorzieningen waar afhankelijkheid bij bestaat zoals een keuken, toilet en badkamer.

Bezwaarde geeft ter zitting aan dat hij een extra gezamenlijk toilet – naast het in de studio's aanwezige eigen toilet – heeft gecreëerd. Ook daarmee vindt bezwaarde dat er sprake is van onzelfstandige kamers. De commissie volgt bezwaarde hierin echter niet. Het extra toilet op de gang maakt niet dat de studio's daarmee als onzelfstandige woningen moeten worden beschouwd.

Al met al stelt de commissie vast dat er geen sprake is van een 3/3 situatie waardoor bezwaarde onder het overgangsrecht zou vallen. Op de peildatum was geen sprake van kamerverhuur, maar van verhuur van zes zelfstandige woonruimten. Bezwaarde kan geen aanspraak maken op het overgangsrecht.

- De huisnummerbeschikking

Bezwaarde heeft verder aangevoerd dat de huidige situatie is gelegaliseerd met de huisnummerbeschikking. De commissie stelt vast dat de huisnummerbeschikking uit 2015 ziet op "een wijziging van de feitelijke situatie". Dit staat ook als zodanig in de beschikking. De Wet BAG schrijft voor dat zowel legale als mogelijk illegale adresseerbare objecten worden geregistreerd en een adres krijgen. De huisnummerbeschikking dient er dus voor verblijfsobjecten van een adres te voorzien.

Huisnummers worden toegekend per zelfstandige wooneenheid (en niet bij kamers). Op basis van de door bezwaarde aangeleverde tekeningen en e-mail is het huisnummerbesluit afgegeven. Bij een dergelijke beschikking wordt niet gekeken of

het splitsen van een verblijfsobject legaal of illegaal is; het gaat enkel om het vastleggen van de feitelijke situatie.

De commissie stelt vast dat de beschikking om deze redenen niet kan worden opgevat als een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik van het bestemmingsplan, noch impliceert het dat er sprake is van vergunde woonruimtes of woningen in de zin van de Woningwet en Wabo.

Bovenstaande betekent dat de commissie de mening van bezwaarde niet deelt dat de omgevingsvergunning uit 2012 of het huisnummerbesluit uit 2015 op een manier zou moeten worden geïnterpreteerd dat de bestaande situatie vergund is of dat bezwaarde op basis van het overgangsrecht recht zou hebben op een omzettingsvergunning.

Gelet hierop, is de commissie dan ook met het college van mening dat er geen sprake is van een situatie waarbij het creëren van zes zelfstandige wooneenheden en het gebruiken van de wooneenheden voor bewoning in strijd met het bestemmingsplan vergund zijn (artikel 2.1 lid 1 onder a en c Wabo). Hoe dan ook gebruikt bezwaarde het pand in strijd met het bestemmingsplan. Naar het oordeel van de commissie is het college dan ook bevoegd om ten aanzien van deze overtreding een last onder dwangsom aan bezwaarde op te leggen.

Op grond van artikel 125 van de Gemeentewet in samenhang met artikel 5.32, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan een last onder dwangsom opleggen aan de overtreder.

Heeft het college terecht een last onder dwangsom opgelegd?

Nu vaststaat dat er sprake is van een overtreding, was het college in beginsel bevoegd – en verplicht – om tot handhaving over te gaan. Uit vaste rechtspraak volgt dat het college alleen af kan zien van handhaving wegens bijzondere omstandigheden. Van bijzondere omstandigheden kan bijvoorbeeld sprake zijn bij een concreet zicht op legalisatie of een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel.

- Concreet zicht op legalisatie

Een bijzonder geval kan onder meer worden aangenomen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. De commissie merkt op dat legalisatie van de illegale situatie niet mogelijk is, aangezien het college blijkens het beleid en het verweerschrift, geen omgevingsvergunning voor het creëren van zes zelfstandige wooneenheden zal verlenen omdat het omzetten van woningen naar meerdere zelfstandige wooneenheden niet voldoet aan de bepalingen uit het bestemmingsplan Herziening Bestemmingsregels Wonen 2, noch zal het college een omzettingsvergunning verlenen.

Van overige bijzondere omstandigheden, op grond waarvan het college toch van handhavend optreden had moeten afzien, bijvoorbeeld omdat het besluit bezwaarde ontoelaatbaar hard treft, is de commissie niet gebleken. De omstandigheid dat bezwaarde door het bestreden besluit financieel nadeel kan ondervinden levert geen bijzondere grond op om af te zien van handhaving, aangezien die omstandigheid inherent is aan het zonder omgevingsvergunning creëren van zelfstandige wooneenheden. Dat de last een financieel nadeel oplevert is een gegeven en omdat dit

onlosmakelijk is verbonden met het risico dat bezwaarde heeft genomen, dient dit voor rekening en risico van bezwaarde te blijven.

- Vertrouwensbeginsel

Bezwaarde stelt dat de gemeente zou hebben bevestigd dat er geen illegale situatie was in 2015 en het college heeft nagelaten bezwaarde te wijzen op de plicht om een omgevingsvergunning aan te vragen. De commissie neemt aan dat bezwaarde hiermee bedoelt zich te beroepen op het vertrouwensbeginsel.

Uit vaste rechtspraak van de Afdeling blijkt dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat een aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete en ondubbelzinnige toezegging is gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. Voor een beroep op het vertrouwensbeginsel moet als eerste de vraag worden beantwoord of de uitlating en/of gedraging kan worden gekwalificeerd als een toezegging. Voordat die vraag kan worden beantwoord, moet wel eerst aannemelijk zijn dat de door bezwaarde gestelde uitlating is gedaan.

De commissie stelt vast dat bezwaarde over de gesprekken of uitlatingen door de inspecteur geen documenten heeft aangeleverd, terwijl het college betwist dat de inspecteur een uitlating heeft gedaan dat een huisnummerbeschikking afdoende is voor het verhuren van zes zelfstandige woonruimtes. Er kan dus niet worden gesteld dat er sprake is van een toezegging

Maar nog los van het feit dat er geen toezegging is gedaan, is de commissie van oordeel dat bezwaarde, mede gelet op de invoering van bestemmingsplan Woningsplitsing en de ontwikkelingen in het kamerverhuurbeleid in 2015, geen aanleiding had om te veronderstellen dat hij geen omgevingsvergunning noch onttrekkingsvergunning nodig had voor het creëren resp. verhuren van zes zelfstandige woonruimtes.

Tot slot meent de commissie, met het college, dat het niet duiden dat mogelijk sprake is van een illegale situatie door de inspecteur kamerverhuur, niet hoeft te betekenen dat daarmee de situatie legaal is.

Het beroep op het vertrouwensbeginsel van bezwaarde slaagt niet.

Gelet op het bovenstaande, stelt de commissie vast dat er sprake is van een overtreding van artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder a en c van de Wabo en artikel 20 lid 2 onder d van de Huisvestingsverordening 2022.

- Aan de last voldaan?

Bezwaarde stelt inmiddels aan de last te hebben voldaan. De commissie deelt die mening niet. Bezwaarde stelt dat voor de woning op de begane grond geldt dat er “een gang loopt van voor naar achter en dat alle badkamers via deze gang zijn te bereiken ook de kamers zijn te bereiken via deze gang. 5.1.2e zijn samen gevoegd. Voor 5.1.2e 1^e verdieping en 2^e verdieping er nu nog 2 wc's, 1 keuken en 3 douches aanwezig zijn.”

Voor de commissie staat hiermee allereerst vast dat bezwaarde erkent dat zich nog steeds meer dan twee woningen in het pand bevinden: op de begane grond twee

woningen (5.1.2e) en op de 1^e en 2^e verdieping nog een of twee. Deze situatie is niet conform de omgevingsvergunning uit 2012 waarbij twee zelfstandige woningen, bedoeld voor elk één huishouden, mogen worden gerealiseerd. Daarbij deelt de commissie de stelling van bezwaarde ter zitting – dat woningen met een toilet op de gang onzelfstandig worden – evenmin. De commissie sluit zich aan bij de tekst in de bijlage van het besluit:

Met het alleen plaatsen van de toegangsdeuren is er nog geen sprake van twee zelfstandige woningen. De drie wooneenheden op de begane grond, de twee wooneenheden op de eerste verdieping en de wooneenheid op de tweede verdieping blijven dan nog bestaan. Om maximaal twee zelfstandige wooneenheden te creëren zullen ook voorzieningen uit vier van de zes wooneenheden (twee voorzieningen weghalen uit de begane grond en twee voorzieningen weghalen uit de eerste/tweede verdiepingen) moeten worden gehaald die deze geschikt maken om zelfstandig te worden bewoond. Bijvoorbeeld het weghalen van vier keukens. Verder is het natuurlijk van belang dat elke zelfstandige woning straks ook daadwerkelijk door één afzonderlijk huishouden wordt bewoond. Kortom, u dient de situatie te herstellen conform de verleende omgevingsvergunning uit 2012 (met ons kenmerk 201271203).

De commissie is het dus niet met bezwaarde eens dat inmiddels aan de last is voldaan. De commissie merkt ten overvloede op dat – ook al zou aan de last zijn voldaan – dit niet zou leiden tot een gegrondverklaring van het bezwaar. In een bezwaarprocedure over een last onder dwangsom moet – anders dan bij andere bezwaarprocedures – worden beoordeeld of de last op het moment van het primaire besluit terecht is opgelegd (ex tunc-beoordeling). Het voldoen aan de last tijdens de bezwaarprocedure zou dus niet leiden tot een herroeping van de last. Die zou slechts betekenen dat de dwangsom niet zou zijn verbeurd.

De commissie komt tot de conclusie dat er geen bijzondere omstandigheden zijn waardoor het college zou moeten afzien van handhaving. De last onder dwangsom is dan ook terecht opgelegd.

Is de hoogte van de dwangsom terecht?

De hoogte van de dwangsom die is opgelegd bedraagt € 6.000,- per maand dat de overtreding voortduurt. Het maximumbedrag dat verbeurd kan worden is € 18.000,-.

In bezwaar is namens bezwaarde geen grond aangevoerd waaruit naar voren zou komen dat de hoogte van de dwangsom onevenredig zou zijn. Ook is er voor de commissie geen aanleiding aan te nemen dat de hoogte van de last onder dwangsom onjuist is.

Gelet op bovenstaande is de commissie van oordeel dat de last onder dwangsom voldoende duidelijk en concreet is omschreven. Het college heeft het algemeen belang van handhaving terecht zwaarder laten wegen dan het (financiële) belang van bezwaarde. Het college heeft de last dan ook terecht en op goede gronden opgelegd.

5. Advies

De commissie adviseert het college van burgemeester en wethouders om het bestreden besluit, met overneming van bovenstaande motivering, in stand te laten en het bezwaar van de heer **5.1.2e** ongegrond te verklaren, aangezien de last correct is opgelegd.

De adviescommissie bezwaarschriften,

voorzitter

secretaris

5.1.2e