

AANTEKENEN

College van burgemeester en wethouders van Altena
Postbus 5
4286 ZG ALMKERK

Gemeente Altena
Ingekomen
28 DEC. 2023
zaaknummer:

Datum	Ons nummer	Uw kenmerk
27 december 2023	202302748/1/R2	2023-035878

Inlichtingen
N. Hadji
070-4264875

Onderwerp
[redacted] Altena
Dwangsom splitsen woning [redacted]
[redacted]

Procedure
Hoger beroep

Geachte heer/mevrouw,

In bovengenoemde procedure heeft de Afdeling een tussenuitspraak gedaan. Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

De behandeling van de zaak is daarmee nog niet beëindigd. In de uitspraak kunt u lezen welke opdracht de Afdeling heeft gegeven.

De verdere behandeling wordt voortgezet onder het zaaknummer: 202302748/3.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

202302748/1/R2 en
202302748/2/R2.

Datum uitspraak: 27 december 2023

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak van de voorzieningenrechter van de
Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het
treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de
Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) en, met toepassing van
artikel 8:86 en artikel 8:51d van die wet, op het hoger beroep van:

■■■■■■■■■■ J, wonend te Wijk en Aalburg, gemeente Altena,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant (hierna: de
rechtbank) van 16 maart 2023 in zaak nr. 22/1180 in het geding tussen:

■■■■■■■■■■ J

en

het college van burgemeester en wethouders van Altena (hierna: het
college).

Procesverloop

Bij besluit van 22 juni 2021 heeft het college aan [REDACTED] twee lasten onder dwangsom opgelegd.

Bij besluit van 10 januari 2022 heeft het college het door [REDACTED] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Het college heeft de begunstigingstermijn van de lasten onder dwangsom op 20 januari 2022 verlengd tot twee weken na de uitspraak op het beroep van [REDACTED].

Bij uitspraak van 16 maart 2023 heeft de rechtbank het door [REDACTED] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [REDACTED] hoger beroep bij de Afdeling ingesteld.

Ook heeft hij de voorzieningenrechter van de Afdeling (hierna: de voorzieningenrechter) verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

Het college heeft de begunstigingstermijn van de lasten onder dwangsom op 10 november 2023 verlengd tot de uitspraak op het verzoek van [REDACTED] om een voorlopige voorziening te treffen.

[REDACTED] heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

[REDACTED], [REDACTED] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek op een zitting behandeld op 5 december 2023, waar [REDACTED] is, bijgestaan door [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED], advocaat te Tilburg, en het college, vertegenwoordigd door ing. [REDACTED], zijn verschenen. Verder is op de zitting [REDACTED], bijgestaan door [REDACTED], rechtsbijstandverlener te Amsterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

Toepassing van artikel 8:86 van de Awb

1. In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak en bestaat ook overigens geen beletsel om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Inleiding

2. [REDACTED] is sinds 2002 eigenaar van de percelen aan de [REDACTED], en de [REDACTED], [REDACTED] in [REDACTED].

Op dat moment werd het gedeelte van het pand aan de [REDACTED] gebruikt als woonruimte en was het gedeelte van het pand aan de [REDACTED] in gebruik als kantoorruimte. Deze woon-en kantoorruimte werden van elkaar gescheiden door een inpandige wand en hadden een eigen huisnummer, toegang, meterkast en nutsaansluitingen en een keuken. Na de aankoop van het pand heeft [REDACTED] de inpandige scheidingswand verwijderd, zodat hij en zijn gezin de beide gedeelten gelijktijdig in gebruik konden nemen.

[REDACTED] heeft de inpandige scheidingswand in 2019 teruggeplaatst, waardoor de indeling van het pand in de oorspronkelijke staat wordt hersteld. Het gedeelte van het pand aan de [REDACTED] is vervolgens verkocht aan [REDACTED] en zijn gezin zijn in het gedeelte van het pand aan de [REDACTED] blijven wonen.

3. Een toezichthouder van de gemeente Altena heeft een controle uitgevoerd op het perceel aan de [REDACTED]. Tijdens deze controle is geconstateerd dat het pand op de percelen aan de [REDACTED] is gesplitst in twee wooneenheden met eigen woonvoorzieningen zonder dat hiervoor een omgevingsvergunning is verleend.

4. Het college heeft geconcludeerd dat het pand zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning is gesplitst. Daarnaast is de woningsplitsing, waardoor een twee-onder-één-kapwoning is ontstaan, in strijd met het bestemmingsplan "Wijk en Aalburg" (hierna: het bestemmingsplan).

Het college is niet bereid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, omdat het beleid van de provincie Noord-Brabant geen extra woningen meer toestaat in de kern Wijk en Aalburg. Het toevoegen van een extra woning leidt volgens het college ook tot verdere verdichting van de omgeving. Er wordt bovendien niet voldaan aan de afwijkingsmogelijkheden in het ter plaatse geldende "Paraplubestemmingsplan wonen" en het bestemmingsplan "Dubbelbestemmingen en Gebiedsaanduidingen".

Er is volgens het college sprake van overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo).

5. Bij besluit van 22 juni 2021 heeft het college twee lasten onder dwangsom opgelegd aan [REDACTED].

De eerste last houdt in dat de bewoning van het gedeelte van het pand aan de [REDACTED] binnen een termijn van 6 weken moet worden beëindigd en beëindigd moet worden gehouden. Aan deze last heeft het college een dwangsom verbonden van €100.000 ineens.

De tweede last houdt in dat alle woonvoorzieningen, zijnde de keukenvoorzieningen en de badkamervoorzieningen, binnen een termijn van 6 weken uit het gedeelte van het pand aan de [REDACTED] moeten worden verwijderd en verwijderd moeten worden gehouden. Aan deze last heeft het college een dwangsom verbonden van €50.000 ineens.

In het besluit staat dat er geen dwangsommen worden verbeurd boven het maximum van €150.000.

Aangevallen uitspraak

6. De rechtbank heeft – kort samengevat – geoordeeld dat het college bevoegd was beide lasten aan [J] op te leggen en ook redelijkerwijs van deze bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken.

Daartoe overweegt de rechtbank in de eerste plaats dat [J] een nieuwe woning heeft gerealiseerd door de interne scheidingswand terug te plaatsen. Omdat hiervoor geen omgevingsvergunning voor de activiteiten “bouwen” en “gebruik in strijd met het bestemmingsplan” aan hem was verleend, is er sprake van een overtreding. Ook het beroep van [J] op het overgangsrecht en de beleidsregel “Huisvesting uitzendmigranten Altena 2019” slaagt niet.

In de tweede plaats overweegt de rechtbank dat er geen concreet zicht op legalisatie was en dat het college in dit geval, ondanks de door [J] aangevoerde persoonlijke omstandigheden, een doorslaggevend gewicht heeft mogen toekennen aan het algemeen belang dat is gediend bij handhaving.

In de derde plaats overweegt de rechtbank dat het college mocht eisen dat alle voorzieningen in het pand aan de [J] worden verwijderd. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat [J] niet heeft gesteld en onderbouwd dat de voorzieningen nodig zijn voor een ander, wel toegestaan gebruik van het pand.

Is er sprake van een overtreding?

7. [J] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat er sprake is van een overtreding.

In de eerste plaats voert [J] aan dat de woning op de percelen aan de [J] reeds was gesplitst en dat beide woongedeelten over (woon)voorzieningen beschikten toen hij daarvan eigenaar werd. Hij heeft slechts een inpandige niet-dragende scheidingsmuur tussen de woongedeelten verwijderd en een extra badkamer gerealiseerd. Door het terugplaatsen van de scheidingsmuur is volgens [J] de oorspronkelijke situatie hersteld en is het aantal woningen op het perceel niet toegenomen. Hij vindt daarom dat hij op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, gelezen in samenhang met de artikelen 3, aanhef, onderdeel 8 en onder a, en 5 van bijlage II bij het Besluit Omgevingsrecht (hierna: Bor) geen omgevingsvergunning hoefde aan te vragen. Daarnaast betoogt [J] dat de bouwaanduiding “vrijstaand” weliswaar aan een deel van het perceel is toegekend, maar dat deze aanduiding uitsluitend betrekking heeft op de wijze waarop het pand moet worden gebouwd. Bij het bouwtype “vrijstaand” kunnen er volgens hem ook twee woningen in één pand worden gerealiseerd.

In de tweede plaats voert [J] aan dat het gebruik van het pand als woning niet in strijd is met het bestemmingsplan, zodat hij ook niet op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo een omgevingsvergunning had moeten aanvragen. Volgens hem rust op de percelen een woonbestemming, maar is in het plan niet gedefinieerd wat onder “wonen” wordt verstaan. Hierdoor zijn er verschillende vormen van huisvesting toegestaan.

7.1. De voorzieningenrechter stelt vast dat op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Wijk en Aalborg" op het perceel aan de [REDACTED] de enkelbestemming "Gemengd" rust. Daarnaast is de functieaanduiding "specifieke vorm van bedrijf – kleinschalige handelsdoeleinden" aan het perceel toegekend.

De voor "Gemengd" aangewezen gronden zijn op grond van artikel 8.1, aanhef en onder a en i, van de planregels bestemd voor een woonfunctie. Ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf – kleinschalige handelsdoeleinden" zijn ook kleinschalige handelsdoeleinden toegestaan.

Een woning is ingevolge artikel 1.92 van de planregels een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden. Onder een huishouden wordt op grond van artikel 1.48 van de planregels verstaan: "een of meerdere personen, die gemeenschappelijk samenleven in een onderlinge persoonlijke verbondenheid gericht op een duurzaam samenzijn."

Het realiseren van nieuwe woningen is, tenzij dat in hoofdstuk 2 van de planregels uitdrukkelijk is toegestaan, op grond van artikel 22.1, aanhef en onder e, van de planregels een met de bestemming strijdig gebruik.

7.2. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat [REDACTED] een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo had moeten aanvragen voor de bouwactiviteiten. De redenen zijn hiervoor als volgt.

Het veranderen van een bouwwerk waarbij de draagconstructie niet wordt veranderd, is op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 3, aanhef, onderdeel 8 en onder a, van bijlage II bij het Bor, niet vergunningplichtig. Uit artikel 5, eerste lid, van bijlage II bij het Bor volgt echter dat genoemde bouwactiviteit uitsluitend vergunningvrij is als het aantal woningen niet toeneemt. Daarvan is in dit geval geen sprake. Ondanks dat de bouwkundige situatie in oorspronkelijke staat is hersteld, is het pand door het terugplaatsen van de scheidingswand in 2019 gesplitst in twee delen die afzonderlijk van elkaar als woning kunnen worden gebruikt. In het gedeelte van het pand aan de [REDACTED] is namelijk een badkamer gerealiseerd, waardoor dit gedeelte als zelfstandige woning kan worden gebruikt. Omdat het aantal woningen op de percelen aan de [REDACTED] door de bouwactiviteiten met één is toegenomen, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat die bouwactiviteiten niet vergunningvrij waren.

Voor wat betreft het betoog van [REDACTED] dat er bij het bouwtype "vrijstaand" twee woningen in hetzelfde pand mogen worden gerealiseerd, overweegt de voorzieningenrechter als volgt. Gebouwen moeten op grond van artikel 8.2.1, aanhef en onder a en b, van de planregels binnen het bouwvlak worden gebouwd. Ook mogen ter plaatse uitsluitend vrijstaande (bedrijfs-)woningen worden gerealiseerd omdat de bouwaanduiding "vrijstaand" aan het perceel is toegekend. In de begripsbepalingen in artikel 1 van de planregels is geen definitie opgenomen van het begrip "vrijstaande woning". Ook zijn in de plantoelichting geen aanknopingspunten te vinden voor de wijze waarop dit begrip moet worden uitgelegd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de

uitspraak van 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1318, onder 5.2, kan voor de betekenis van een begrip, bij gebrek aan aanknopingspunten in het bestemmingsplan en de plantoelichting voor de wijze waarop een in het bestemmingsplan opgenomen begrip moet worden uitgelegd, aansluiting worden gezocht bij wat in het algemeen spraakgebruik daaronder wordt verstaan. Daarbij mag de betekenis zoals deze in het "Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal" (hierna: Van Dale) is gegeven, worden betrokken. In de Van Dale wordt onder een vrijstaande woning verstaan: "een op zichzelf staand, niet aan iets anders vastgebouwde woning". Een twee-onder-één-kapwoning die is ontstaan door het terugplaatsen van een inpandige scheidingswand kan, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, niet worden aangemerkt als een vrijstaande woning.

Het betoog slaagt niet.

7.3. De voorzieningenrechter is verder van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat [J] ook een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo had moeten aanvragen.

Daartoe overweegt de voorzieningenrechter dat er in het pand twee woongedeelten zijn ontstaan door het terugplaatsen van de scheidingswand en het realiseren van een extra badkamer in het gedeelte aan de [J]. Anders dan in de oorspronkelijke situatie toen [J] het pand met zijn gezin bewoonde, worden beide woongedeelten door twee afzonderlijke huishoudens gebruikt. Er is niet gebleken dat het realiseren van een zelfstandige woonruimte aan de [J] uitdrukkelijk is toegestaan of dat daarvoor een omgevingsvergunning is verleend. Dat is, ongeacht de huisvestingsvorm, niet toegestaan op grond van het plan. Dit betekent dat [J] in strijd met artikel 22.1, aanhef en onder e, van de planregels heeft gehandeld en er ook in zoverre is sprake van een overtreding.

Het betoog slaagt niet.

Was het college bevoegd om handhavend op te treden?

8. De voorzieningenrechter heeft onder 7.1-7.3 geoordeeld dat [J] in strijd met de artikelen 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo heeft gehandeld, omdat hij een nieuwe woning heeft gerealiseerd zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning is verleend.

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 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.

Zijn er in dit specifieke geval redenen om af te zien van handhavend optreden?

9. [redacted] J betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college in zijn geval van handhavend optreden had moeten afzien.

In de eerste plaats voert [redacted] J aan dat er concreet zicht op legalisatie is, omdat uit de Woonvisie 2021-2025 van de gemeente Altena volgt dat woningsplitsing in de nabije toekomst wordt toegestaan. Ook heeft de rechtbank volgens [redacted] J niet onderkend dat het college de situatie op het perceel vier jaar heeft gedoogd voordat handhavend werd opgetreden. Daarnaast voert [redacted] J aan dat er tijdens de gesprekken met de gemeente in 2016 en 2017 slechts is aangegeven dat er één vrijstaande woning op het perceel is toegestaan en dat hij, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet is gewezen op de mogelijkheid om een aanvraag om een omgevingsvergunning in te dienen. Het college heeft tijdens het gesprek op 27 november 2017 bovendien niet aangegeven dat woningsplitsing niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan en het beleid, aldus

[redacted] J. Verder heeft de rechtbank volgens [redacted] J niet onderkend dat er meerdere omgevingsvergunningen voor nieuwe woningen en het splitsen van panden in de gemeente Altena zijn verleend, waarvan een aantal panden in of in de directe omgeving van de Bergstraat zijn gesitueerd. Dit is volgens hem in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

In de tweede plaats betoogt [redacted] J dat de rechtbank niet heeft onderkend dat handhavend optreden in dit geval onevenredig is.

[redacted] J voert aan dat hij dakloos raakt als aan de opgelegde lasten wordt voldaan. Hij heeft geen andere woning of woonvoorziening in binnen- of buitenland en de woningnood is op dit moment hoog. Gezien zijn hoge leeftijd, dementie en hulpbehoefte, leidt een verhuizing bovendien tot fysieke en mentale schade. Ook heeft de rechtbank niet onderkend dat handhavend optreden in strijd is met artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens, omdat zijn recht op privéleven daardoor wordt geschaad.

9.1. De voorzieningenrechter is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat er geen concreet zicht op legalisatie is.

Daartoe overweegt de voorzieningenrechter dat het niet toegestane realiseren van een nieuwe woning op de percelen in dit geval gelegaliseerd zou kunnen worden door herziening van het bestemmingsplan of door verlening van een omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan. Voor concreet zicht op legalisatie is in die gevallen vereist dat er een ontwerpbesluit tot vaststelling van een bestemmingsplan ter inzage is gelegd of in ieder geval een ontvankelijke vergunningaanvraag is ingediend. Daarvan was ten tijde van het besluit van 10 januari 2022 geen sprake. [redacted] J heeft namelijk pas op 31 mei 2023 een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend, die bij besluit van 17 oktober 2023 door het college is geweigerd. Uit de overgelegde e-mail van 31 maart 2016 en de gespreksverslagen van 27 november 2017 en 17 februari 2020 blijkt overigens dat de gemeente de bouw- en gebruiksmogelijkheden voor de percelen aan [redacted] J meermaals heeft toegelicht. Hierbij heeft het college ook uitdrukkelijk aangegeven dat het realiseren van twee woningen op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan niet is

toegestaan, maar dat er een aanvraag om een omgevingsvergunning kon worden ingediend. Uit de gespreksverslagen blijkt dat [REDACTED] door het college is gewaarschuwd dat, en hoe, er handhavend zou worden opgetreden als hij de woning toch zonder de vereiste omgevingsvergunning zou splitsen.

De voorzieningenrechter overweegt verder dat de omstandigheid dat in paragraaf 3.2 van de Woonvisie 2021-2025 van de gemeente Altena, zoals vastgesteld op 22 juni 2021, staat dat de splitsing van woningen om verschillende redenen kansrijk is voor de gemeente, niet betekent dat er een concreet zicht op legalisatie is. Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat het college jarenlang niet handhavend heeft opgetreden tegen de woningsplitsing op de percelen.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

9.2. Toch is de voorzieningenrechter van oordeel dat het besluit van 10 januari 2022 tot oplegging van de lasten in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet deugdelijk is gemotiveerd.

[REDACTED] heeft ter onderbouwing van zijn betoog dat het handhavend optreden in strijd is met het gelijkheidsbeginsel verwezen naar de producties 6-10 bij zijn hoger beroepschrift van 30 mei 2023 en de producties 2-15 bij het nadere stuk van 1 december 2023. Uit de overgelegde producties blijkt dat het college in 2021 en 2022 verschillende omgevingsvergunningen heeft verleend voor het splitsen van woningen of het realiseren van nieuwe woningen in de gemeente Altena en dat het college de "Gebiedsvisie Groeneweg - Wijksestraat, Wijk en Aalburg", gewijzigd heeft vastgesteld. Het college heeft op de zitting toegelicht dat de wenselijkheid van de woningsplitsing in een procedure over een aangevraagde omgevingsvergunning aan de hand van een aantal algemene uitgangspunten – waaronder het vooraanzicht van de betreffende woning – wordt beoordeeld. Het college is echter geheel niet ingegaan op de door [REDACTED] genoemde gevallen en de relevantie daarvan in deze handhavingprocedure.

Het betoog slaagt dus in zoverre het college op dit punt geen deugdelijke motivering heeft gegeven.

9.3. Zoals onder 12-12.1 verder wordt toegelicht, wordt het college de mogelijkheid geboden om het voornoemde geconstateerde gebrek in het besluit van 10 januari 2022 te herstellen. De voorzieningenrechter zal in de einduitspraak beoordelen of de opgelegde lasten onder dwangsom in het geval van [REDACTED] evenredig zijn. Het betoog van [REDACTED] over de onevenredig korte begunstigingstermijn wordt om dezelfde reden niet besproken in deze uitspraak. Bij de beoordeling van een gewijzigd besluit kan de voorzieningenrechter op deze manier rekening houden met alle door [REDACTED] aangevoerde omstandigheden.

Is de opgelegde last te verstrekkend?

10. [REDACTED] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college mocht eisen dat alle (woon)voorzieningen uit het pand aan de [REDACTED] moeten worden verwijderd. Deze voorzieningen waren aanwezig toen hij daarvan eigenaar werd. Anders dan de rechtbank

heeft overwogen, is, zelfs als er in het pand sprake zou zijn van een woon- en een bedrijfsgedeelte, noodzakelijk dat er in het gedeelte aan de [REDACTED] een toilet en keukenvoorzieningen aanwezig zijn.

10.1. De voorzieningenrechter is van oordeel dat de opgelegde last onder dwangsom, inhoudende dat alle woonvoorzieningen in het gedeelte van het pand aan de [REDACTED] moeten worden verwijderd en verwijderd moeten worden gehouden, in dit geval te verstrekend is.

Daartoe overweegt de voorzieningenrechter dat er op 23 juli 2002 voor het laatst een bouwvergunning is verleend voor het verbouwen van het pand aan de [REDACTED]. Uit de bouwtekeningen die bij deze vergunning horen, blijkt dat er in het gedeelte van het pand aan de [REDACTED] een keuken is vergund. Het college heeft op de zitting, waar de bouwtekeningen met de partijen zijn besproken, ook erkend dat de keukenvoorzieningen in het gedeelte van het pand aan de [REDACTED] zijn vergund op grond van de laatst verleende omgevingsvergunning van 23 juli 2002. De rechtbank heeft niet onderkend dat de opgelegde last, voor zover die strekt tot het verwijderen en het verwijderd houden van de keukenvoorzieningen, verder strekt dan de laatst vergunde situatie in het pand en in strijd met artikel 3:2 van de Awb is opgelegd.

Het betoog slaagt dus in zoverre op dit punt eveneens.

Conclusie

11. De voorzieningenrechter concludeert dat de rechtbank met het college terecht heeft geoordeeld dat [REDACTED] de hiervoor genoemde voorschriften van de Wabo heeft overtreden en dat het college in beginsel bevoegd is daartegen handhavend op te treden. Toch ziet hij in wat [REDACTED] heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat de lasten onder dwangsom in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb zijn opgelegd. De rechtbank heeft dat niet onderkend. Dit betekent dat de uitspraak van de rechtbank en het besluit van 10 januari 2022 voor vernietiging in aanmerking komen.

Toepassing van artikel 8:51d van de Awb (bestuurlijke lus)

12. Uit artikel 8:86, eerste lid, van de Awb volgt dat de voorzieningenrechter dezelfde uitspraakbevoegdheden heeft als de Afdeling als er toepassing wordt gegeven aan die bepaling. Dit betekent dat de voorzieningenrechter bij toepassing van artikel 8:86 van de Awb ook artikel 8:51d van de Awb kan toepassen.

12.1. De voorzieningenrechter ziet in dit geval aanleiding om het college op grond van artikel 8:51d van de Awb op te dragen de gebreken in het besluit van 10 januari 2022 binnen de hierna te noemen termijn te herstellen.

Met inachtneming van wat onder 9.2 en 10.1 is overwogen, moet het college binnen zes weken na verzending van deze uitspraak gemotiveerd reageren op de producties 6-10 bij het hoger beroepsschrift van 30 mei 2023 en de producties 2-15 bij het nadere stuk van 1 december 2023, waarnaar [REDACTED] ter onderbouwing van zijn betoog dat het handhavend optreden in strijd is met het gelijkheidsbeginsel heeft verwezen, voor zover dit van

belang is voor deze handhavingprocedure.

Ook moet het college daarbij de oplegde last onder dwangsom, inhoudende dat alle aanwezige woonvoorzieningen, zijnde de keuken- en badkamervoorzieningen, in het gedeelte aan de [REDACTED] moeten worden verwijderd en verwijderd moeten worden gehouden, wijzigen, in die zin dat deze last niet verder strekt dan de op 23 juli 2002 vergunde situatie.

Daarnaast moet het college de voorzieningenrechter en de andere partijen de uitkomst schriftelijk mededelen en een gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mededelen. Daarna zullen [REDACTED] en [REDACTED] in de gelegenheid worden gesteld om binnen vier weken hun zienswijze te geven over de wijze waarop het gebrek is hersteld.

Voorlopige voorziening

13. De voorzieningenrechter ziet aanleiding om de hierna te vermelden voorlopige voorziening te treffen, omdat er gebreken zijn geconstateerd in het besluit van 10 januari 2022, ondanks het feit dat uit deze uitspraak ook volgt dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat [REDACTED] de genoemde wettelijke voorschriften heeft overtreden en het college dus in beginsel bevoegd is daartegen op te treden.

13.1. Als de voorzieningenrechter in de einduitspraak tot het oordeel komt dat het college heeft voldaan aan de opdracht, zoals opgenomen onder 12.1, en de lasten niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel zijn opgelegd, moet [REDACTED] aan de opgelegde lasten voldoen. Dit heeft onder andere tot gevolg dat hij de bewoning van het pand aan de Bergstraat 29 dan op korte termijn moet beëindigen en beëindigd moet houden.

Uit de overgelegde verklaring van de *case manager* van [REDACTED] en wat op de zitting is besproken blijkt echter dat de gezondheidstoestand van [REDACTED] blijft verslechteren. Hij staat op dit moment op een wachtlijst voor een verzorgingstehuis in de buurt.

Gelet op deze omstandigheden roept de voorzieningenrechter partijen op om, in afwachting van de einduitspraak en al dan niet gezamenlijk, een passende oplossing te vinden.

Proceskosten

14. In de einduitspraak wordt beslist over de vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. draagt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Altena op om binnen zes weken na verzending van deze tussenuitspraak:
 - met inachtneming van wat is overwogen onder 9.2, 10.1 en 12.1, de daar omschreven gebreken in het besluit van 10 januari 2022 te herstellen en
 - de voorzieningenrechter van de Afdeling en de andere partijen de uitkomst schriftelijk mede te delen en een gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;
- II. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het primaire besluit van 22 juni 2021, kenmerk D2021-06-008380-2020-002831, en het besluit op het bezwaar van 10 januari 2022, kenmerk D2022-01-002780-2021-023889, totdat de einduitspraak is gedaan;

Aldus vastgesteld door  , voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van  , griffier.


voorzieningenrechter


griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 december 2023

Verzonden: 27 december 2023

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 3:2 luidt:

"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

Artikel 3:46 luidt:

"Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering."

Artikel 8:51d luidt:

"Indien de bestuursrechter in hoogste aanleg uitspraak doet, kan hij het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. De artikelen 8:51a, eerste lid, tweede volzin, en tweede lid, 8:51b, tweede en derde lid, en 8:51c, aanhef en onderdelen b tot en met d, zijn van toepassing."

Artikel 8:81 luidt:

"1. Indien tegen een besluit bij de bestuursrechter beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de bestuursrechter, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, kan de voorzieningenrechter van de bestuursrechter die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist;

2. Indien bij de bestuursrechter beroep is ingesteld, kan een verzoek om voorlopige voorziening worden gedaan door een partij in de hoofdzaak;

3. Indien voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de bestuursrechter bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, kan een verzoek om voorlopige voorziening worden gedaan door de indiener van het bezwaarschrift, onderscheidenlijk door de indiener van het beroepschrift of door de belanghebbende die geen recht heeft tot het instellen van administratief beroep;

4. De artikelen 6:4, derde lid, 6:5, 6:6, 6:14, 6:15, 6:17, 6:19 en 6:21 zijn van overeenkomstige toepassing. De indiener van het verzoekschrift die bezwaar heeft gemaakt dan wel beroep heeft ingesteld, legt daarbij een afschrift van het bezwaar- of beroepschrift over;

5. Indien een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan nadat bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld en op dit bezwaar of beroep wordt beslist voordat de zitting heeft plaatsgevonden, wordt de verzoeker in de gelegenheid gesteld beroep bij de bestuursrechter in te stellen. Het verzoek om voorlopige voorziening wordt gelijkgesteld met een verzoek dat wordt gedaan hangende het beroep bij de bestuursrechter."

Artikel 8:86, eerste lid, luidt:

"Indien het verzoek wordt gedaan indien beroep bij de bestuursrechter is ingesteld en de voorzieningenrechter van oordeel is dat na de zitting, bedoeld in artikel 8:83, eerste lid, nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak, kan hij onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak."

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, 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, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet."

Besluit Omgevingsrecht (Bor)

Artikel 3, aanhef en onderdeel 8 en onder a, van bijlage II bij het 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 een verandering van een bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. geen verandering van de draagconstructie.

[...]"

Artikel 5 van bijlage II bij het Bor 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. artikel 4, onderdeel 1, voor zover het betreft huisvesting in verband met mantelzorg,

c. artikel 4, onderdelen 9 en 11.

2. De artikelen 2 en 3 zijn niet van toepassing op een activiteit die plaatsvindt in, aan, op of bij een bouwwerk dat in strijd met artikel 2.1 van de wet is gebouwd of wordt gebruikt.

[...]

5. Artikel 3, onderdeel 8, is evenmin van toepassing op een activiteit die tevens een activiteit is als bedoeld in artikel 2, onderdelen 2 tot en met 21, of 3, onderdelen 1 tot en met 7, maar niet voldoet aan de in die artikelen ten aanzien van die activiteit gestelde eisen.

[...]"

Bestemmingsplan "Wijk en Aalborg"

Artikel 1.48 (huishouden) luidt:

één, of meerdere personen, die gemeenschappelijk samenleven in een onderlinge persoonlijke verbondenheid gericht op een duurzaam samenzijn.

Artikel 1.92 (woning) van de planregels luidt:

"een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden."

Artikel 8.1, aanhef en onder a, d en i, luidt:

"De voor "Gemengd" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. de woonfunctie;

[...]

d. aan huis verbonden beroepen;

[...]

i. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf –

kleinschalige handelsdoeleinden" tevens kleinschalige handelsdoeleinden (sbi code 4622, 4632, 4633),

met bijbehorende gebouwen, bouwwerken, geen gebouwen zijnde, wegen en paden, parkeervoorzieningen (zie hiertoe mede artikel 27.1),

groenvoorzieningen, water en voorzieningen voor de waterhuishouding,

tuinen en erven."

Artikel 8.2.1, aanhef en onder a en b, luidt:

"Gebouwen moeten voldoen aan de volgende kenmerken:

a. gebouwd binnen het bouwvlak;

b. (bedrijfs-)woningen mogen uitsluitend worden gebouwd op de hierna aangegeven wijze:

<i>bouwwijze:</i>	<i>ter plaatse van de aanduiding:</i>
alle woningen aaneen, in niet-gestapelde vorm, half-vrijstaand of vrijstaand	'aaneengebouwd'
half-vrijstaand of vrijstaand	'twee-aaneen'
vrijstaand	'vrijstaand'
gestapeld of aaneengebouwd	'gestapeld'

"

Artikel 22.1, aanhef en onder e en i, luidt:

"Onder strijdig gebruik, met de in het plan aan de grond gegeven bestemming, wordt in ieder geval verstaan:

[...]

e. het realiseren van nieuwe woningen, tenzij dat in de planregels in hoofdstuk 2 uitdrukkelijk is toegestaan;

[...]

i. het gebruik van bijgebouwen als afhankelijke woonruimte."

Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

J Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen