

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2650
Datum uitspraak	31 juli 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 24 januari 2017 heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor het gebruik van een bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan ten behoeve van kamerverhuur op het perceel [locatie] te Maastricht (hierna: het perceel).

Volledige tekst

201804747/1/A1.

Datum uitspraak: 31 juli 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Maastricht,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg (hierna: de rechtbank) van 25 april 2018 in zaken nrs. 18/310 en 18/255 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Maastricht.

Procesverloop

Bij besluit van 24 januari 2017 heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor het gebruik van een bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan ten behoeve van kamerverhuur op het perceel [locatie] te Maastricht (hierna: het perceel).

Bij besluit van 14 december 2017 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 24 januari 2017 herroepen in die zin dat een andere fietsvoorziening aan de vergunning wordt toegevoegd in combinatie met een vergunningvoorschrift, en het besluit voor het overige, onder aanvulling van de motivering, in stand gelaten.

Bij uitspraak van 25 april 2018 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 14 december 2017 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 februari 2019, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. F.Y. Gans, advocaat te Kerkrade, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.C. van Doornik, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [vergunninghouder] heeft op 12 juli 2016 een aanvraag om omgevings-vergunning ingediend ter legalisering van de verhuur van 5 onzelfstandige wooneenheden ten behoeve van studenten op het perceel. De gevraagde omgevingsvergunning is bij het hiervoor genoemde besluit van 24 januari 2017 verleend.

2. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Maastricht-West" rust op het perceel de bestemming "Wonen".

Artikel 15.1 van de planregels:

De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen in de vorm van woningen;

(...).

Artikel 1.84 'Woning':

Een (gedeelte van een) gebouw, dat dient voor de huisvesting van één huishouden.

Het project is in strijd met het bestemmingsplan, omdat in de woning op het perceel niet slechts één huishouden wordt gevestigd. Het college heeft de omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, gelezen in verbinding met artikel 4, aanhef en negende lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht verleend, teneinde het project mogelijk te maken.

3. Het college heeft de aanvraag bij het besluit van 24 januari 2017 getoetst aan het "Nieuwe beleid woningsplitsing en omzetting naar kamers" van 7 juli 2015, dat in werking is getreden op 16 juli 2015 (hierna: het beleid 2015).

Op 12 juli 2016 heeft het college het "Gewijzigd beleid splitsen en omzetten (kamergewijze verhuur) van woningen en uitvoeringsregels" (hierna: het beleid 2016), vastgesteld. Dit is in werking getreden op 22 juli 2016. Met het besluit "Aanpassing beleid kamergewijze verhuur", zoals vastgesteld op 14 maart 2017 en in werking getreden op 24 maart 2017, zijn enkele wijzigingen aangebracht in het beleid 2016. Op 18 april 2017 is het collegebesluit "Aanpassing uitvoeringsregels woningomzetting" vastgesteld. Dit besluit is in werking getreden op 28 april 2017.

Het college heeft zich in het besluit op bezwaar op het standpunt gesteld dat de aanvraag voldoet aan de per 28 april 2017 gewijzigde beleidsregels.

4. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Het oordeel van de rechtbank

5. De rechtbank heeft het beroep van [appellant] gegrond verklaard en het besluit van 14 december 2017 vernietigd, omdat zij heeft geoordeeld dat de aanvraag daarin ten onrechte aan het beleid 2017 is getoetst. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college zich in het verweer in beroep terecht op het standpunt heeft gesteld dat op de aanvraag het beleid 2015 van toepassing is. Zij heeft vervolgens de rechtsgevolgen van het besluit in stand gelaten omdat zij van oordeel is dat het college toetsend aan het juiste beleid de omgevingsvergunning in redelijkheid heeft kunnen verlenen. Zij heeft de beroepsgronden van [appellant], onder meer dat het besluit niet van een deugdelijke motivering is voorzien, er niet van het beleid 2015 had mogen worden afgeweken en bij het besluit geen deugdelijke belangenafweging is gemaakt, niet gevolgd.

De gronden van het hoger beroep

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college de aanpassing van de fietsvoorziening bij het project, zoals die is toegepast naar aanleiding van de bezwaarprocedure, niet als een ondergeschikte wijziging van de aanvraag had mogen aanmerken. Volgens [appellant] is die wijziging van dien aard dat deze had moeten leiden tot een nieuwe aanvraag voor het gehele project.

6.1. In de bezwaarprocedure is de fietsvoorziening behorend bij het project gewijzigd, van een geplande fietsvoorziening achter de woningen Joseph Hollmanstraat 12-14, in een inpandige fietsvoorziening in de betrokken woning op het perceel. In een voorschrift bij de vergunning is daarbij opgenomen dat iedere huurder via de verhuurder de beschikking krijgt over een vouwfiets die in deze inpandige voorziening op de eerste verdieping van het pand moet worden gestald.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat de aanvraag daarmee in essentie niet wijzigt. Deze aanvraag ziet op kamerverhuur en het stallen van fietsen is daaraan ondergeschikt. Het aantal te verhuren kamers is niet gewijzigd. Doordat de fietsvoorziening inpandig wordt gerealiseerd, wijzigt ook de ruimtelijke uitstraling van de kamerverhuur niet zodanig dat niet langer kan worden gesproken van hetzelfde project.

Gelet hierop heeft de rechtbank hierin terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat een nieuwe aanvraag voor het project had moeten worden ingediend.

Het betoog faalt.

7. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand heeft gelaten. Daarmee heeft de rechtbank volgens hem miskend dat het college de aanvraag selectief heeft getoetst aan het gewijzigde beleid ter zake van kamerverhuur. De rechtbank heeft het college ten onrechte gevolgd in het standpunt dat de aanvraag aan het beleid 2015 moet worden getoetst en dat niettemin de vergunning in afwijking van dat beleid kon worden verleend, aldus [appellant]. Hij wijst erop dat het beleid 2015 wat de fietsvoorziening betreft regels bevat waaraan met de gekozen voorziening niet is voldaan en dat dit beleid daarvan geen afwijkingsmogelijkheid kent. Het oordeel van de rechtbank leidt er volgens hem verder ten onrechte toe dat de aanvraag niet hoeft te voldoen aan aspecten uit het recentere beleid, zoals de toepassing van een straatmaximum en een afstandscriterium voor kamerverhuur.

[appellant] betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat het besluit in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daartoe voert hij aan dat omwonenden reeds veel overlast ondervinden van kamerverhuur in de straat. De belangen van de omwonenden zijn daarom niet op juiste wijze meegewogen bij het besluit.

7.1. De Afdeling onderschrijft het oordeel van de rechtbank dat de aanvraag, gelet op het bepaalde in beslispunt 5 van het beleid 2016, aan het beleid 2015 dient te worden getoetst. Dit beslispunt luidt: "Aanvragen die voor de inwerkingtreding van dit besluit zijn ingediend, te beoordelen op basis van de oude uitvoeringsregels d.d. 7 juli 2015". De aanvraag is ingediend op 12 juli 2016 en derhalve voor de datum van inwerkingtreding van het beleid 2016, 22 juli 2016. Voor zover in de besluiten van 14 maart en 18 april 2017 aanpassingen zijn aangebracht in het beleid 2016, worden deze aanpassingen in deze regelingen alleen voor nieuwe situaties van toepassing verklaard. Voor omgevingsvergunningen die al zijn verleend voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze nieuwe regelingen, wordt de op 12 juli 2016 vastgestelde normering van toepassing verklaard. Zoals vermeld bepaalt het overgangsrecht in het beleid 2016 dat deze aanvraag, gelet op de datum van indiening, aan het beleid 2015 getoetst dient te worden.

Niet in geschil is dat de fietsvoorziening waar het besluit in voorziet in strijd is met het beleid 2015, omdat deze op de verdieping van het pand wordt gerealiseerd en omdat de afmeting van de daarvoor beoogde ruimte niet voldoet.

Anders dan [appellant] betoogt, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college voor de fietsvoorziening maatwerk heeft mogen toepassen. Zij heeft daarbij terecht in aanmerking genomen dat niet valt in te zien dat de bruikbaarheid en de bereikbaarheid van een fietsenstalling op de eerste verdieping in dit geval wezenlijk zou verschillen van een fietsenstalling in een kelder, hetgeen wel in overeenstemming zou zijn met het beleid 2015. Daarbij is van belang dat is voorzien in een fietsgoot om fietsen naar boven te rijden, alsmede in vouwfietsen die kleiner, lichter en wendbaarder zijn dan gewone fietsen, zodat kon worden volstaan met een fietsenstalling van kleinere afmeting dan in het beleid vermeld.

In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd heeft de rechtbank terecht geen grond gevonden voor een ander oordeel. Daarbij betreft de Afdeling dat de mogelijkheid om het bedoelde maatwerk toe te passen in het beleid 2016, dat kort na de aanvraag in werking is getreden, wel is opgenomen.

7.2. Met betrekking tot de afweging of een goede ruimtelijke ordening gewaarborgd blijft, blijkt uit het besluit dat het college de mogelijk te verwachten gevolgen van studentenkamerverhuur bij de verlening van de vergunning heeft betrokken. Het college heeft zich in het besluit op het standpunt gesteld dat van kamerverhuur weliswaar een grotere uitstraling naar de omgeving kan uitgaan dan van bewoning door één huishouden, maar dat de woonfunctie ongewijzigd blijft en dat de toevoeging van vier huishoudens niet dusdanig is, dat dit bij voorbaat tot onredelijke gevolgen voor de woonomgeving leidt. Daarbij heeft het college in aanmerking genomen dat het geen vanzelfsprekendheid is dat bewoning door studenten tot overlast leidt. Het college heeft verder van belang geacht dat in dit geval de vergunninghouder voor het beheer van de woning het bureau Huizenbeheer Maastricht heeft ingeschakeld dat 24 uur per dag bereikbaar is voor het melden van eventuele klachten. Het college heeft in het besluit verder vermeld dat het eerder gemelde overlast die betrekking had op andere gevallen niet aan deze vergunninghouder kan toerekenen. Hoewel verder volgens het beleid 2015 geen maximumpercentage voor kamerverhuur geldt in de straat, heeft het college mede in aanmerking genomen dat met inbegrip van dit pand, aan een later vastgesteld maximumpercentage van 30% voor deze straat wordt voldaan.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college deze motivering in redelijkheid aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft kunnen leggen. Dat, zoals [appellant] betoogt, de motivering in het besluit van 14 december 2017 reeds niet deugt omdat daarin niet aan het

juiste beleid is getoetst, slaagt niet. De hiervoor vermelde ruimtelijke afweging is niet afhankelijk van welk beleid ter zake van kamerverhuur op de aanvraag van toepassing is. De omstandigheid dat aanleiding is gezien om in het latere beleid striktere regels aan kamerverhuur te stellen, leidt evenmin tot het oordeel dat de aan het besluit ten grondslag gelegde motivering niet deugt.

Voor zover [appellant] verder heeft aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte niet op al zijn gronden van beroep is ingegaan, overweegt de Afdeling dat de rechtbank in rechtsoverweging 13 van de aangevallen uitspraak is ingegaan op de beroepsgronden die betrekking hebben op de door [appellant] gestelde overlast als gevolg van de kamerverhuur en daarover heeft geoordeeld. Dat de rechtbank daarbij niet alle door [appellant] genoemde aspecten van overlast afzonderlijk heeft besproken, betekent niet dat deze niet bij haar oordeel zijn betrokken.

De conclusie is dat de rechtbank terecht en op juiste gronden tot het oordeel is gekomen dat het college de omgevingsvergunning in redelijkheid heeft kunnen verlenen.

Het betoog faalt.

8. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte met toepassing van artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht meteen uitspraak heeft gedaan in de hoofdzaak. Hij voert daartoe aan dat de zaak daartoe te complex is. Ook is dit volgens hem in strijd met een goede procesorde, omdat het college in het verweerschrift in beroep een ander standpunt heeft ingenomen ten aanzien van de inwilliging van de aanvraag, dan eerder in het besluit op bezwaar.

8.1. Ingevolge artikel 8:86, eerste lid, van de Awb kan de voorzieningenrechter, indien het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening wordt gedaan indien beroep bij de rechtbank is ingesteld en hij 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, onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak.

8.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 18 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1297](#)) is de bevoegdheid van de voorzieningenrechter om onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak niet beperkt tot de gevallen van kennelijke niet-ontvankelijkheid, kennelijke ongegrondheid of kennelijke gegrondheid. Aan de voorzieningenrechter komt bij de toepassing van de bevoegdheid onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak aanzienlijke vrijheid toe.

Er bestaat, mede gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, geen grond voor het oordeel dat de voorzieningenrechter van de rechtbank geen gebruik heeft kunnen maken van die bevoegdheid. De stelling dat de zaak daarvoor te complex is, wordt niet gevolgd. De complexiteit is niet zodanig, dat de rechtbank niet meteen op de hoofdzaak had kunnen beslissen. Ook de omstandigheid dat het college zich in het verweer in beroep, in tegenstelling tot in het besluit op bezwaar op het standpunt heeft gesteld dat de aanvraag aan het beleid 2015 moet worden getoetst, leidt niet tot dat oordeel.

Het betoog faalt.

9. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak dient te worden bevestigd, voor zover aangevallen.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. D.L. Bolleboom, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Bolleboom
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 31 juli 2019

641.

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1, eerste lid:

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

- a. (...);
- b. (...);
- c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, (...).

Artikel 2.12, eerste lid:

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.

Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht

Artikel 4, aanhef en negende lid:

Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, (...).

Nieuw beleid woningsplitsing en omzetting naar kamers (7 juli 2015)

Burgemeester en wethouders kunnen bij omgevingsvergunning afwijken van het verbod tot woningomzetting indien:

e. De nieuw te realiseren kamerverhuur beschikt over een, al dan niet inpandige voorziening om fietsen te stallen op het eigen terrein waarbij:

a. per wooneenheid (voor kamerverhuur) een gebruiksoppervlakte van

1,5 m² aan stallingsruimte aanwezig is.

b. een inpandige stalling voor fietsen niet hoger gelegen is dan de begane grondvloer.

c. een inpandige stalling voor fietsen is gelegen in een afzonderlijke ruimte.

Gewijzigd beleid splitsen en omzetten (kamergewijze verhuur) van woningen en uitvoeringsregels (12 juli 2016)

Beslispunt 5.

Aanvragen die voor de inwerkingtreding van dit besluit zijn ingediend, te beoordelen op basis van de oude uitvoeringsregels d.d. 7 juli 2015.

Aanpassing beleid kamergewijze verhuur (14 maart 2017)

Beslispunt 2:

(...).

Vaststellen van nieuwe maximumnormen voor kamergewijze verhuur: 20% in stedelijke woonmilieus en 10% in stadsrandmilieus en deze nieuwe normen van toepassing te verklaren op de uitvoeringsregels zoals vastgesteld bij besluit van 12 juli 2016.

Beslispunt 3:

De nieuwe maximumnormen voor kamergewijze verhuur niet van toepassing te verklaren op omgevingsvergunningen die al zijn verleend voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze nieuwe normering, zodat dergelijke vergunningaanvragen ook in bezwaar en (hoger) beroepsprocedures worden getoetst aan de oorspronkelijke op 12 juli 2016 vastgestelde normering.

Aanpassing uitvoeringsregels woningomzetting (18 april 2017)

Beslispunt 3:

De nieuwe uitvoeringsregels, met in bijlage A opgenomen een nieuwe lijst van straten waar de maximumnorm wordt overschreden en de experimentele toepassing van het afstandscriterium vast te stellen.

Beslispunt 5:

Het afstandscriterium alleen van toepassing te verklaren op vergunningaanvragen voor nieuwe situaties die worden ingediend vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit. Bij eventuele bezwaar en (hoger) beroepsprocedures met betrekking tot vergunningaanvragen ingediend voor de inwerkingtreding van dit besluit blijft het afstandscriterium buiten beschouwing.

