

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:1427
Datum uitspraak	18 mei 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 januari 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [vergunninghouder] een omzettingsvergunning voor woningsplitsing verleend. Het college heeft aan [vergunninghouder], nadat hij zijn woning aan de [locatie 1] te Amsterdam had omgezet naar vier onzelfstandige woonruimten, op zijn aanvraag daarvoor, een omzettingsvergunning verleend. Aan die vergunningverlening is onder meer de voorwaarde verbonden dat uiterlijk op 1 juli 2022 moet zijn voldaan aan de in de vergunning vermelde geluidsnormen. [appellante], wier woning aan de [locatie 2] boven de woning van [vergunninghouder] ligt, heeft tegen het verlenen van de vergunning bezwaar gemaakt, omdat volgens haar daardoor de leefbaarheid en het woongenot van omwonenden wordt aangetast. Zij ervaart geluidsoverlast en verwacht dat niet aan de geluidseisen kan worden voldaan omdat de woningen daarvoor te oud en te gehorig zijn.

Volledige tekst

202102127/1/A3.

Datum uitspraak: 18 mei 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Amsterdam,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 3 februari 2021 in zaak nr. 20/4208 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 2 januari 2020 heeft het college aan [vergunninghouder] een omzettingsvergunning voor woningsplitsing verleend.

Bij besluit van 18 juni 2020 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 februari 2021 heeft de voorzieningenrechter het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard en haar verzoek om voorlopige voorziening afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld. Zij heeft verscheidene stukken ingediend.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 april 2022, waar [appellante], bijgestaan door [gemachtigden], en het college, vertegenwoordigd door mr. M.H.J. Stelwagen, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [vergunninghouder] als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het college heeft aan [vergunninghouder], nadat hij zijn woning aan de [locatie 1] te Amsterdam had omgezet naar vier onzelfstandige woonruimten, op zijn aanvraag daarvoor, een omzettingsvergunning verleend. Aan die vergunningverlening is onder meer de voorwaarde verbonden dat uiterlijk op 1 juli 2022 moet zijn voldaan aan de in de vergunning vermelde geluidsnormen. [appellante], wier woning aan de [locatie 2] boven de woning van [vergunninghouder] ligt, heeft tegen het verlenen van de vergunning bezwaar gemaakt, omdat volgens haar daardoor de leefbaarheid en het woongenot van omwonenden wordt aangetast. Zij ervaart geluidsoverlast en verwacht dat niet aan de geluidseisen kan worden voldaan omdat de woningen daarvoor te oud en te gehorig zijn.

Besluitvorming

2. Het college heeft het bezwaar ongegrond verklaard, omdat de aanvraag voldoet aan de voorwaarden voor toekenning daarvan. De voorwaarden voor een vergunning voor omzetting van een zelfstandige woonruimte naar vier onzelfstandige woonruimten zijn per 5 juni 2019 vermeld in paragraaf 2.3.2 van de Beleidsregel wijzigen van de woonruimtevoorraad (hierna: beleidsregel 12). Die voorwaarden, waaronder de voorwaarde dat de in beleidsregel 12 gestelde geluidseisen uiterlijk 1 juli 2022 moeten zijn gerealiseerd, zijn het resultaat van afweging van de belangen die met de omzetting zijn gediend, de belangen van de woonruimtevoorraad en de leefbaarheid. Als een aanvraag aan de voorwaarden voldoet wordt aangenomen dat de omzetting de leefbaarheid niet onaanvaardbaar zal aantasten en wordt de omzettingsvergunning in beginsel verleend. Als na 1 juli 2022 zal blijken dat niet aan de geluidsnorm wordt voldaan, zal de vergunning worden ingetrokken. De omzetting leidt volgens het college niet tot onevenredige bezwaren voor [appellante]. Zij heeft de door haar gestelde onevenredige geluidsoverlast niet aannemelijk gemaakt.

Aangevallen uitspraak

3. De voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat het beleid van het college in beleidsregel 12 als redelijk kan worden aangemerkt. Dat pas uiterlijk 1 juli 2022 aan de geluidseisen moet zijn voldaan maakt dat niet anders. Het college heeft voldoende gemotiveerd dat de omzetting in dit geval de leefbaarheid niet aantast. Er was geen aanleiding om aan te nemen dat sprake was van onrechtmatige geluidsoverlast. Als dat toch het geval is, kan daartegen desgevraagd handhavend worden opgetreden.

Wettelijk kader

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

Beoordeling

5. [appellante] betoogt dat de voorzieningenrechter het beginsel van hoor en wederhoor, het verdedigingsbeginsel en artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) geschonden. De procedure bij de voorzieningenrechter had slechts moeten gaan over de spoedeisendheid. Doordat de voorzieningenrechter artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft toegepast, heeft zij haar beroepsgronden tegen het besluit onvoldoende naar voren kunnen brengen. De voorzieningenrechter had het onderzoek ter zitting moeten schorsen of na de zitting moeten heropenen.

5.1. De stukken in het dossier bieden geen steun voor het oordeel dat de voorzieningenrechter [appellante] onvoldoende in de gelegenheid heeft gesteld om haar beroepsgronden naar voren te brengen. In de brief van de rechtbank aan [appellante] over de ontvangst van haar verzoek om voorlopige voorziening is in overeenstemming met artikel 8:83, eerste lid, van de Awb, vermeld dat partijen tot een dag voor de zitting van de voorzieningenrechter stukken kunnen indienen, zoals het college heeft gedaan. In de uitnodiging voor de zitting zijn partijen gewezen op de mogelijkheid dat de voorzieningenrechter uitspraak doet op het beroep. Ter zitting van de voorzieningenrechter zijn partijen gehoord en hebben zij hun standpunten kunnen toelichten. Omdat de voorzieningenrechter van oordeel was dat nader onderzoek redelijkerwijs niet kon bijdragen aan de beoordeling van de zaak, was deze op grond van artikel 8:86 van de Awb bevoegd om uitspraak te doen in de hoofdzaak. Toestemming van partijen was daarvoor niet vereist.

5.2. Het betoog faalt.

6. [appellante] betoogt voorts dat de voorzieningenrechter de feiten onjuist heeft weergegeven en van onjuiste wetgeving en jurisprudentie is uitgegaan. De voorzieningenrechter heeft miskend dat niet alleen sprake was van woningomzetting maar ook van woningvorming, waarvoor een andere vergunning nodig is.

6.1. De voorzieningenrechter heeft terecht geoordeeld dat op de aanvraag van [vergunninghouder] van 20 november 2019 de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016 (hierna: verordening 2016) van toepassing is. Dat volgt uit artikel 3.3.14, eerste lid, van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 zoals die luidde per 1 januari 2020. Daarin is vermeld dat vóór 1 januari 2020 aangevraagde omzettingsvergunningen worden verleend op basis van de in 2019 geldende voorwaarden in de verordening 2016. De voorzieningenrechter heeft ook terecht geoordeeld dat van beleidsregel 12, paragraaf 2.3.2 van toepassing is zoals die beleidsregel op 5 juni 2019 luidde, en niet paragraaf 2.3.1. Dat volgt uit artikel 2 van het op 5 juni 2019 in het Gemeenteblad 2019, 138687 bekend gemaakte besluit van het college tot het gedeeltelijk wijzigen van beleidsregel 12. Daarin is vermeld dat het besluit een dag na bekendmaking in het Gemeenteblad in werking treedt. De voorzieningenrechter heeft verder

ook terecht geoordeeld dat in dit geding naast woningomzetting niet ook sprake is van woningvorming, zoals [appellante] onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 18 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2778](#), stelt. Voor zover bij de omzetting van de woning van [vergunninghouder] een deel van de berging woonruimte is geworden, was dit geruime tijd voor de aanvraag om de omzettingsvergunning geschied. Het gaat in dit geding om een besluit tot het verlenen van een omzettingsvergunning. De voorzieningenrechter heeft de beoordeling in beroep terecht tot dat besluit beperkt.

6.2. Het betoog faalt.

7. [appellante] betoogt verder dat de voorzieningenrechter de beleidswijziging in paragraaf 2.3.2 van beleidsregel 12 (hierna: de gewijzigde beleidsregel) ten onrechte niet heeft geoordeeld aan de hand van de door haar in beroep daartegen aangevoerde gronden. Door de gewijzigde beleidsregel is een juridisch vacuüm ontstaan tussen de datum van het besluit en de datum 1 juli 2022 waarin niet aan de geluidseisen hoeft te worden voldaan. Het college had bij het verlenen van een omzettingsvergunning eerder dan per 1 juli 2022 omwonenden moet beschermen tegen geluidsoverlast. Het college had ook voorafgaand aan het verlenen van een omzettingsvergunning moeten nagaan of het bouwtechnisch mogelijk is om aan de in die vergunning gestelde geluidseisen te voldoen. Bij de oude en gehorige woningen uit de jaren 50 van de vorige eeuw van haar en [vergunninghouder] is op voorhand duidelijk dat dat niet mogelijk is.

7.1. De gewijzigde beleidsregel houdt onder meer in dat een vergunning voor het omzetten van zelfstandige woonruimte naar vier onzelfstandige woonruimten wordt verstrekt onder de voorwaarde dat uiterlijk op 1 juli 2022 aan de in die paragraaf vermelde geluidseisen wordt voldaan. Uit de toelichting op de wijziging volgt dat het doel van de wijziging is om in situaties waarin kamerverhuur plaatsvindt zonder vergunning, verhuurders te bewegen hun kamerverhuurwoning(en) te legaliseren en in 2019 een vergunning aan te vragen. Dit omdat vanaf 2020 de wijk- en pandquota gaan gelden en om te voorkomen dat kamerhuurders daardoor op straat komen te staan. Verhuurders krijgen drie jaar de tijd om de nodige aanpassingen te doen zodat zij daarvoor een geschikt moment kunnen uitkiezen en eventueel vervangende woonruimte kunnen regelen voor de huurders. Uit het bestreden besluit volgt dat voorafgaand aan het verlenen van een omzettingsvergunning niet wordt onderzocht of in individuele gevallen aan de geluidseisen kan worden voldaan, omdat de vergunning zal worden ingetrokken als niet tijdig aan de norm wordt voldaan.

7.2. De voorzieningenrechter heeft terecht geoordeeld dat de gewijzigde beleidsregel niet onredelijk is. De voorzieningenrechter heeft daarbij meegewogen dat door de gewijzigde beleidsregel in plaats van voor, pas na de vergunningverlening hoeft te zijn voldaan aan de geluidseisen en dat het dus langer duurt voordat aan die eisen is voldaan. Daaruit volgt dat de voorzieningenrechter de door [appellante] tegen het gewijzigde beleid aangevoerde beroepsgronden heeft betrokken. Daarbij is van belang dat de gewijzigde beleidsregel tijdelijk van aard is en legalisering in 2019 van illegale woningomzettingen tot doel heeft, voordat dat in 2020 als gevolg van nieuwe regelgeving mogelijk niet meer kan. Daarmee wordt voorkomen dat de bestaande woningvoorraad voor kamerhuurders kleiner wordt en kamerhuurders op straat komen te staan. Dat verhuurders op grond van de beleidsregel de mogelijkheid wordt geboden om pas na het verlenen van de vergunning geluidsisolatie aan te brengen, wat [vergunninghouder] ter zitting heeft toegezegd te gaan doen, acht de Afdeling niet onevenredig in verhouding tot de met de gewijzigde beleidsregel te dienen doelen als bedoeld in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Een woningomzetting zonder omzettingsvergunning is een illegale situatie waarin de in dit geding aan de orde zijnde geluidseisen mogelijk niet worden gehanteerd. Dat zo'n situatie op grond van de gewijzigde

beleidsregel kan worden gelegaliseerd, waarbij alsnog aan de geluidseisen moet worden voldaan, is niet alleen in het belang van verhuurders, maar ook van huurders en omwonenden. De Afdeling acht dit niet in strijd met de rechtszekerheid of anderszins onrechtmatig. Indien na 1 juli 2022 niet aan de geluidseisen wordt voldaan, zal het college de omzettingsvergunning intrekken. [appellante] kan na die datum ook een verzoek om handhaving indienen.

7.3. Dat de woningen van [appellante] en [vergunninghouder] gehorig zijn is onvoldoende voor het oordeel dat op voorhand duidelijk is dat niet aan de gestelde geluidseisen kan worden voldaan. [appellante] heeft geen technisch rapport van een deskundige in het geding gebracht waaruit dat blijkt. Dat zij dat niet heeft gedaan omdat een geluidsmeting volgens haar pas zin heeft als geluidwerende voorzieningen zijn getroffen, is haar eigen keuze. De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat [appellante] niet aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van onevenredige geluidsoverlast. Indien na 1 juli 2022 niet wordt voldaan aan de in de omzettingsvergunning voorgeschreven geluidseisen, kan [appellante] het college verzoeken daartegen handhavend op te treden.

7.4. Het betoog faalt.

Slotsom

8. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de voorzieningenrechter wordt bevestigd. 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.W.M. Bijloos, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. D. van Leeuwen, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 18 mei 2022

373-983

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 8:83

1. Partijen worden zo spoedig mogelijk uitgenodigd om op een in de uitnodiging te vermelden

plaats en tijdstip op een zitting te verschijnen. [...] Artikel 8:58 is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat tot één dag voor de zitting nadere stukken kunnen worden ingediend. [...]

Artikel 8:86

1. 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.

[...]

Huisvestingswet 2014

Artikel 21

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 gebouwen en die gelegen is in een in de huisvestingsverordening aangewezen wijk, zonder vergunning van burgemeester en wethouders:

[...]

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

[...]

Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 (geldend van 1 januari 2020 tot en met 30 juni 2020)

Artikel 3.3.14 Overgangsrecht omzetting

1. Vóór 1 januari 2020 aangevraagde omzettingsvergunningen worden verleend op basis van de in 2019 geldende voorwaarden op grond van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016.

[...]

Huisvestingsverordening Amsterdam 2016 (geldend van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2019)

Artikel 3.3.1 Weigeringsgronden

1. Een vergunning als bedoeld in artikel 21 van de wet kan worden geweigerd in het geval:

[...]

2. Burgemeester en wethouders kunnen nadere regels stellen met betrekking tot het eerste lid van dit artikel.

12. Beleidsregel wijzigen van de woonruimtevoorraad (gewijzigd in werking getreden op 6 juni 2019)

Paragraaf 2.3.2 Omzetten naar 4 onzelfstandige woonruimten

Een vergunning voor het omzetten van zelfstandige woonruimte naar 4 onzelfstandige woonruimten wordt onder de volgende voorwaarden verstrekt: [...] Uiterlijk op 1 juli 2022

heeft de geluidsoverdracht tussen de woning waar de aanvraag betrekking op heeft en de omliggende woningen een volgens NEN 5077 bepaalde karakteristieke luchtgeluidniveauverschil niet kleiner dan 47 dB en een volgens NEN 5077 bepaalde gewogen contactgeluidniveau niet groter 59 dB. Daarnaast mag de vloerbedekking de geluidsisolatie niet verslechteren.

Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam tot het vaststellen van wijzigingen in beleidsregel 12 bij de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016.

[..]

Toelichting

[..]

Vergunningen voor omzettingen naar vier kamers worden op grond van deze wijziging dit jaar afgegeven onder de voorwaarde dat uiterlijk 1 juli 2022 aan de gestelde geluidsisolatie-eisen wordt voldaan. Dit is een versoepeling ten opzichte van de regels voor deze wijziging waarbij geldt dat voor het verkrijgen van de vergunning aan deze eisen moet zijn voldaan. De geluidsisolatie-eisen voor het omzetten naar vier kamers blijven bestaan, ook als de nieuwe Huisvestingsverordening 2020 per 1 januari 2020 in werking treedt. Het doel van het bieden van enige coulance is dat huidige situaties waar kamerverhuur plaatsvindt zonder vergunning, de kans te bieden om in 2019 nog een vergunning aan te vragen. Dit wordt gedaan omdat vanaf 2020 de wijkquota en de pandquota gaan gelden. Om te voorkomen dat huidige kamerhuurders op straat komen te staan doordat er vanaf 2020 geen ruimte meer is in het (wijk- en/of pand-) quotum, wordt middels deze regeling getracht om verhuurders te bewegen hun kamerverhuurwoning(en) te legaliseren en in 2019 nog een vergunning aan te vragen. Middels communicatiemiddelen wordt er ook op ingezet om dit daadwerkelijk te laten gebeuren.

Daarom kunnen verhuurders tot 1 januari 2020 een vergunning aanvragen onder voorwaarde dat uiterlijk 1 juli 2022 aan de geluidseisen voor vier kamers wordt voldaan. Verhuurders krijgen drie jaar de tijd zodat zij een geschikt moment kunnen uitkiezen om de nodige aanpassingen te doen en hierbij indien nodig vervangende woonruimte te regelen voor de huurders. Dit besluit zorgt ervoor dat bestaande situaties van kamerverhuur zonder vergunning dit jaar gelegaliseerd kunnen worden zonder dat bewoners op straat komen te staan.

[..]"