

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:2008
Datum uitspraak	13 juli 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 februari 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen de aanvraag van [wederpartij] voor een vergunning voor het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte afgewezen.

Volledige tekst

202002125/1/A3.

Datum uitspraak: 13 juli 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 3 maart 2020 in zaak nr. 19/4658 in het geding tussen:

[wederpartij A], [wederpartij B] en [wederpartij C], allen wonend te Nijmegen (hierna in enkelvoud: [wederpartij])

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 14 februari 2019 heeft het college de aanvraag van [wederpartij] voor een vergunning voor het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte afgewezen.

Bij besluit van 16 juli 2019 heeft het college het door [wederpartij] daartegen ingediende bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 maart 2020 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 16 juli 2019 vernietigd en bepaald dat het college binnen twaalf weken een nieuw besluit op het bezwaar moet nemen met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 15 mei 2020 heeft het college het bezwaar van [wederpartij] opnieuw ongegrond verklaard.

[wederpartij] heeft beroep ingesteld tegen dit besluit.

Het college en [wederpartij] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 december 2021, waar het college, vertegenwoordigd door mr. K. Bisschops en A. Rietveld, is verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De aanvraag van [wederpartij] voor een omzettingsvergunning voor het pand aan de [locatie] voor drie wooneenheden is afgewezen omdat de Commissie Omzetting Woonruimte (hierna: de COW) een negatief advies hierover heeft afgegeven. Bij het besluit op bezwaar is deze afwijzing in stand gelaten. Volgens het college leidt het verlenen van de vergunning tot een onaanvaardbare inbreuk op het woon- en leefmilieu in de omgeving van het pand. De rechtbank heeft het beroep van [wederpartij] gericht tegen dit besluit onder verwijzing naar de uitspraak van 24 januari 2020 (ECLI:NL:GEL:2020:398) vernietigd. In die uitspraak is geoordeeld dat artikel 12 van de Huisvestingsverordening Nijmegen 2019 (hierna: de verordening 2019) onverbindend is wegens strijd met de Huisvestingswet omdat de noodzaak voor het vergunningenstelsel gebrekkig is onderbouwd. Het artikel mocht daarom niet aan het besluit ten grondslag worden gelegd.

Hoger beroep van het college

2. Het college betoogt in hoger beroep dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat artikel 12 van de verordening 2019 niet mocht worden toegepast. Volgens het college is wel een onderbouwing aanwezig en voldoet deze aan de in de Huisvestingswet gestelde eisen. Het college verwijst daarvoor naar de rapporten "Onderbouwing instrumenten Huisvestingsverordening Nijmegen" van 14 mei 2019 en "Onderbouwing instrumenten voor behoud en beheer woonruimtevoorraad Nijmegen" van 1 oktober 2019. Deze rapporten zijn volgens het college door de rechtbank ten onrechte buiten beschouwing gelaten.

3. Het betoog van het college slaagt. Uit de uitspraak van de Afdeling van 23 juni 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1336) waarin eveneens de vraag aan de orde was of aan de vergunningplicht van artikel 12 van de verordening 2019 een voldoende motivering ten grondslag lag, volgt namelijk dat een motivering achteraf kan worden gegeven en uit die uitspraak volgt ook dat het rapport 'Onderbouwing instrumenten Huisvestingsverordening Nijmegen' van 14 mei 2019 als voldoende motivering voor de vergunningplicht kan dienen. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

4. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Met de vernietiging ontvalt de grondslag voor het besluit van 15 mei 2020 dat op basis van die uitspraak is genomen. Dat besluit moet daarom ook worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou moeten doen, zal de Afdeling het beroep van [wederpartij] tegen het besluit van het college van 16 juli 2019 inhoudelijk beoordelen.

Het beroep van [wederpartij]

5. [wederpartij] betoogt dat de afwijzing van de aanvraag ten onrechte alleen is gebaseerd op het door de COW uitgebrachte leefbaarheidsonderzoek. Het college heeft niet onderbouwd

waar de conclusies van dit onderzoek op zijn gebaseerd en wat de connectie is tussen de daarin genoemde feiten en zijn pand. Het pand wordt al vanaf 2015 verhuurd aan drie bewoners en veroorzaakt aantoonbaar geen overlast en tegen de aanvraag zijn ook geen zienswijzen ingediend door omwonenden. De verhuur is legaal aangevangen omdat verhuur aan drie bewoners destijds nog mocht zonder vergunning. Na aanscherping van de regelgeving heeft [wederpartij] vanaf 1 januari 2018 één kamer leeg laten staan. Door zich juist netjes aan de regels te houden in combinatie met het feit dat door persoonlijke omstandigheden de aanvraag twee maanden te laat is ingediend om onder het overgangsrecht te vallen, worden ze nu ten onrechte beoordeeld als volledig nieuwe situatie. De verlening van de vergunning leidt bovendien, ook als uit wordt gegaan van een nieuwe situatie, niet tot een ontoelaatbare inbreuk op de leefbaarheid in het gebouw of de omgeving. De score in de Stads- en Wijkmonitor is goed met een 7,4 en de herkomst of aard van de klachten en waarop de klachten zijn is niet inzichtelijk. Concreet worden skaters genoemd op het plein maar dit ziet niet op de kamerverhuur. Ook is volgens [wederpartij] ten onrechte bij de beoordeling betrokken dat illegaal verhuurde panden in de omgeving aanwezig zijn. De situatie bij deze panden is anders dan geregleerde kamerverhuur en bovendien is de verhuur daar illegaal en dus verboden. In bezwaar is er bovendien al op gewezen dat de COW ten onrechte is uitgegaan van een score uit de leefbaarheidsbarometer van 'zwak tot matig' terwijl dit aantoonbaar verouderde gegevens zijn en de score blijkens de barometer 'ruim voldoende' is. [wederpartij] heeft ook nog voorgesteld zich vast te leggen op alleen werkenden of expats of om bijvoorbeeld een proefperiode af te spreken en het college heeft daar ten onrechte niet op gereageerd. [wederpartij] wijst er tot slot op dat de vergunning kan worden ingetrokken als het pand toch overlast zou veroorzaken zodat ook dat een extra waarborg is voor het college.

Het oordeel van de Afdeling over het beroep

6. Ingevolge artikel 15 van de Huisvestingsverordening 2019 kan een vergunning worden geweigerd als:

- a. naar het oordeel van burgemeester en wethouders het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met de onttrekking, samenvoeging of omzetting gediende belang;
- b. het onder a genoemde belang niet kan worden gediend door het stellen van voorschriften en voorwaarden aan de vergunning;
- c. het verlenen van de vergunning zou kunnen leiden tot een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het betreffende pand.

6.1. Volgens de beleidsregels omzetting en onttrekking van zelfstandige woonruimte Nijmegen 2018B bestaat de leefbaarheidstoets uit vier onderdelen en houdt deze het volgende in:

A. Hoe scoort de wijk/het stadsdeel op leefbaarheid in de meest recente Stads- en Wijkmonitor? Om te bepalen hoe het is gesteld met de leefbaarheid wordt hier in eerste instantie naar gekeken. De monitor is onder meer gebaseerd op tweejaarlijkse enquêtes onder bewoners en is daarmee een belangrijke graadmeter.

B. Wat is het beeld van de wijk en in welke mate wordt er overlast ervaren? De monitor onder A is een momentopname en daarmee onvoldoende om een goed en volledig beeld van de situatie te krijgen. Daarom wordt er ook navraag gedaan bij de afdeling Wijkmanagement en de afdeling Toezicht en Handhaving van de gemeente Nijmegen. Daarnaast wordt de

politie (wijkagent) gevraagd om de registraties van de politie terzake, inclusief duiding. Tenslotte worden eventuele reacties van omwonenden op het publiceren van de aanvraag bij de beeldvorming betrokken.

C. Is er sprake van overlast door bestaande kamerbewoning? Hierbij wordt informatie verzameld over het aantal en de aard van de meldingen van overlast en handhavingsacties in de directe omgeving van het pand.

D. Zijn er nog overige, voor de leefbaarheid relevante, factoren in de omgeving? Hierbij wordt gedoeld op de eventuele aanwezigheid van bijvoorbeeld overlast gevende situaties. Indien er sprake is van de aanwezigheid van twee of meer van deze situaties, binnen een straal van 50 meter van het pand waarvoor de aanvraag wordt gedaan, dan wordt de vergunning geweigerd.

6.2. Het advies van de COW bestaat uit een ingevuld standaardformulier met een aantal onderzoeksvragen. [wederpartij] betoogt terecht dat uit dit onderzoek niet blijkt dat de leefbaarheidstoets zoals omschreven in het beleid op juiste wijze is uitgevoerd. De klachten uit de buurt zijn volgens dit formulier binnengekomen via het 'Platform Kamerbreed', een platform waarin bewonersorganisaties, wijkraden en particulieren zich hebben verenigd met als doel het bestrijden van overlast van kamerverhuur in Nijmegen. Niet duidelijk is waar deze klachten op zien en wat de aard is van de meldingen en of dit heeft geleid tot eventuele handhavingsacties van illegale situaties in de directe omgeving van het pand. De overlast die zou worden veroorzaakt door skaters is ook niet verder gespecificeerd. Bovendien stelt [wederpartij] terecht dat de relatie hiervan met de kamerverhuur in het pand niet duidelijk is. In de Stads- en Wijkmonitor scoort de wijk met een 7,4 ruim voldoende. Uit het advies blijkt evenmin welke betekenis hieraan is toegekend. [wederpartij] betoogt bovendien terecht dat de score uit de BZK-leefbarometer onjuist is weergegeven in het onderzoeksformulier omdat die score ook in de barometer 'ruim voldoende' is en niet 'zwak tot matig'. Daarom is ook niet zeker of van de juiste gegevens is uitgegaan bij de beoordeling door de COW. Tot slot bevat het formulier nog een opmerking dat de wijkprofessionals wijzen op een toename in de wijk van het aantal horecagelegenheden dat overlast veroorzaakt, maar ook de aard hiervan, de ligging van die horecagelegenheden in de directe omgeving van het pand en eventuele handhavingsacties van illegale situaties zijn verder niet weergegeven. Registraties van de politie inclusief duiding zoals in het beleid genoemd zijn niet aanwezig. Op de gepubliceerde aanvraag zijn geen reacties binnengekomen van omwonenden, ook niet van het Platform Kamerbreed. Voorts heeft [wederpartij] aangeboden de voorzitter van de Vereniging van eigenaren van het appartementencomplex te laten verklaren over de kamerverhuur, omdat de overige eigenaren erg tevreden zijn over hoe het pand wordt verhuurd en geen klachten hebben of overlast ervaren. [wederpartij] stelt terecht dat volgens de besluitvorming bij de beoordeling ook de aanwezigheid van een aantal illegaal verhuurde panden in de omgeving is betrokken, in elk geval twee maar 'mogelijk ook meer'. Ook dit is niet nader gespecificeerd, en volgt bovendien niet uit de verwijzing op het leefbaarheidsformulier van de COW terwijl voorts niet duidelijk is waarom bij de beoordeling van deze aanvraag ook mogelijke overlast van illegaal verhuurde panden zou moeten worden betrokken. Het beleid van het college is immers gericht op handhaving zodat er van uit moet worden gegaan dat deze situaties zullen worden beëindigd.

Alles bij elkaar genomen is dan ook onvoldoende onderzoek gedaan of het verlenen van de vergunning leidt tot een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het betreffende pand. Voor deze conclusie biedt het dossier geen aanknopingspunten. Hoewel het college terecht stelt dat de feitelijke verhuur op het moment van de aanvraag zag op twee bewoners heeft het college voorts in de beoordeling van de

gevolgen van verlening van de vergunning voor de leefbaarheid ten onrechte geen betekenis toegekend aan het betoog van [wederpartij] dat de aanvraag ziet op verhuur aan drie bewoners, dat dit al vanaf 2015 gebeurde en toen legaal was en dat deze verhuur nooit tot klachten heeft geleid. Het enkele feit dat [wederpartij] zijn aanvraag twee maanden te laat heeft ingediend en zijn situatie daarom niet onder het overgangsrecht valt doet niet af aan de inhoudelijke waarde van deze informatie voor die beoordeling. [wederpartij] stelt terecht dat te weinig rekening is gehouden met het feit dat het pand al in 2015 legaal is omgezet en gebruikt voor verhuur aan drie bewoners dat ook zijn aanvraag op drie bewoners ziet en dat het in de huidige situatie wordt verhuurd aan twee bewoners.

Het verlenen van de vergunning is een bevoegdheid van het college waarbij een afweging moet worden gemaakt. In dit geval gaat het om eigenaren die de verhuur van de derde kamer tijdelijk hebben gestaakt op 1 januari 2018 omdat op die datum de regels waren aangescherpt. [wederpartij] heeft onweersproken gesteld dat als de vergunning vervolgens op tijd zou zijn aangevraagd uit zou zijn gegaan van een bestaande situatie waarop het overgangsrecht van toepassing zou zijn geweest. Dit maakt de belangenafweging ook in zoverre enigszins anders dan als er sprake zou zijn geweest van een geheel nieuwe situatie.

Tot slot betoogt [wederpartij] terecht dat de verordening voorziet in de verplichting om de voorwaarde voor 'goed verhuurderschap' aan de vergunning te verbinden met voorgeschreven regels ter voorkoming van overlast voor de omgeving. Verder voorziet de verordening in de mogelijkheid voor het intrekken van de vergunning als het gebruik daarvan in de praktijk leidt tot een onaanvaardbare inbreuk op de leefbaarheid in de omgeving van het pand en in een handhavingprocedure indien klachten binnenkomen over de kamerverhuur. Ook dit heeft het college niet bij de afweging betrokken.

Gelet op al het voorgaande heeft het college de afwijzing van de aanvraag onvoldoende gemotiveerd en heeft het zich ook onvoldoende in kennis gesteld van de relevante feiten en omstandigheden en af te wegen belangen.

Het betoog slaagt.

6.3. Het beroep van [wederpartij] is gegrond. De Afdeling zal het besluit van 16 juli 2019 vanwege strijd met artikel 3:2 en artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) vernietigen. Het college moet opnieuw op het bezwaar van [wederpartij] beslissen met inachtneming van deze uitspraak. De Afdeling zal ook met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb bepalen dat tegen het nieuw te nemen besluit alleen bij haar beroep openstaat.

6.4. Het college moet de proceskosten van [wederpartij] vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 3 maart 2020 in zaak nr. 19/4658;

III. vernietigt het besluit op bezwaar van het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen van 15 mei 2020, kenmerk JZ20/Z19.016526/D200473332;

IV. verklaart het door [wederpartij A], [wederpartij B] en [wederpartij C] bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

V. vernietigt het besluit op bezwaar van het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen van 16 juli 2019, kenmerk JZ20/Z19.016526/D190407558;

VI. draagt het college van burgemeester en wethouders op om een nieuw besluit te nemen op het bezwaar van [wederpartij A], [wederpartij B] en [wederpartij C];

VII. bepaalt dat tegen het door het college te nemen besluit op het bezwaar van [wederpartij A], [wederpartij B] en [wederpartij C] slechts beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling;

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen tot vergoeding van bij [wederpartij A], [wederpartij B] en [wederpartij C] in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van €759,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het college aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IX. verstaat dat het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen aan [wederpartij A], [wederpartij B] en [wederpartij C] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van €174,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het college aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S. Langeveld-Mak, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen
lid van de enkelvoudige kamer

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 13 juli 2022