

ECLI	ECLI:NL:RVS:2006:AY3711
Datum uitspraak	12 juli 2006
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 september 2002 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (hierna: het college) appellanten onder aanzegging van bestuursdwang gelast de exploitatie van de verblijfsinrichting aan de [locatie] te Rotterdam binnen 14 dagen na de verzenddatum van dit besluit te beëindigen.

Volledige tekst

200507066/1.

Datum uitspraak: 12 juli 2006

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten], wonend te Rotterdam,

tegen de uitspraak in zaak no. GEMWT 04/3572 van de rechtbank Rotterdam van 29 juni 2005 in het geding tussen:

appellanten

en

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam.

1. Procesverloop

Bij besluit van 18 september 2002 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (hierna: het college) appellanten onder aanzegging van bestuursdwang gelast de exploitatie van de verblijfsinrichting aan de [locatie] te Rotterdam binnen 14 dagen na de verzenddatum van dit besluit te beëindigen.

Tegen het uitblijven van een tijdig besluit op bezwaar hebben appellanten bij brief van 10 januari 2003 beroep ingesteld.

Bij besluit van 28 februari 2003 heeft het college het door appellanten tegen het besluit van 18 september 2002 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 december 2003, verzonden op diezelfde dag, heeft de rechtbank Rotterdam (hierna: de rechtbank), voor zover thans van belang, het beroep van appellanten, voor zover gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar, niet-ontvankelijk

verklaard en, voor zover gericht tegen het besluit van 28 februari 2003, eveneens niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 20 oktober 2004 in zaak no. 200400718/1 heeft de Afdeling het hoger beroep, voor zover gericht tegen de niet-ontvankelijkverklaring van het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar ongegrond verklaard, het hoger beroep gegrond verklaard, voor zover de aangevallen uitspraak strekte tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep tegen het besluit van 28 februari 2003 en de zaak naar de rechtbank teruggewezen.

Bij uitspraak van 29 juni 2005, verzonden op 30 juni 2005, heeft de rechtbank Rotterdam (hierna: de rechtbank) het tegen het besluit van 28 februari 2003 ingestelde beroep alsnog ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben appellanten bij brief van 10 augustus 2005, bij de Raad van State ingekomen op diezelfde datum, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 10 november 2005 heeft het college van antwoord gediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 mei 2006, waar [appellant] in persoon, bijgestaan door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door H.G. Elmendorp, ambtenaar bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder bestuursdwang verstaan: het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten.

Ingevolge artikel 30, eerste lid, van de Huisvestingswet is het verboden een woonruimte die behoort tot een door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening daartoe met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad aangewezen categorie, zonder vergunning van burgemeester en wethouders:

a. aan de bestemming tot bewoning te onttrekken, of voor een zodanig gedeelte aan die bestemming te onttrekken, dat die woonruimte daardoor niet langer geschikt is voor bewoning door een huishouden van dezelfde omvang als waarvoor deze zonder zodanige onttrekking geschikt is;

b. met andere woonruimte samen te voegen;

c. van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten. Ingevolge artikel 30, tweede lid, van de Huisvestingswet wordt onder zelfstandige woonruimte als bedoeld in het eerste lid, onder c, verstaan een woonruimte welke een eigen toegang heeft en welke door een huishouden kan worden bewoond zonder dat dit daarbij afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen buiten die woonruimte.

Ingevolge artikel 3.1.2. van de Huisvestingsverordening Rotterdam 1999 (hierna: de Huisvestingsverordening) is het verboden om zonder onttrekkingsvergunning een woonruimte, aangewezen in artikel 3.1.1.:

a. geheel of gedeeltelijk aan de bestemming tot bewoning te onttrekken. Onder het onttrekken aan de bestemming tot bewoning wordt in deze verordening verstaan het slopen of gebruiken voor een ander doel dan permanente bewoning door een huishouden;

- b. met andere woonruimte samen te voegen;
- c. van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten. Ingevolge artikel 3.1.1. van de Huisvestingsverordening is het bepaalde in deze paragraaf van toepassing op alle woonruimten in de gemeente Rotterdam.

Ingevolge artikel 7a.1 aanhef en sub a van de Bouwverordening Rotterdam 1993 (hierna: de Bouwverordening) wordt in dit hoofdstuk van die verordening onder een verblijfsinrichting verstaan: een gebouw of een gedeelte van een gebouw, niet vallende onder het begrip logiesgebouw en/of logiesverblijf als bedoeld in het Bouwbesluit, dat alleen door de wijze waarop het wordt gebruikt niet als zelfstandige woonruimte als bedoeld in de Huisvestingswet wordt aangemerkt en waarin aan meer dan twee en aan minder zestien niet tot het huishouden van de exploitant behorende personen nachtverblijf wordt verschaft; delen van een gebouw of meerdere gebouwen die aan elkaar grenzen en door dezelfde exploitant worden geëxploiteerd worden beschouwd als een gebouw als bedoeld in de eerste zin van dit voorschrift.

Ingevolge artikel 7a.2 van de Bouwverordening is het verboden zonder of in afwijking van een vergunning van burgemeester en wethouders een verblijfsinrichting te exploiteren.

2.2. Het college heeft geconstateerd dat appellanten zonder vergunning als bedoeld in artikel 30 van de Huisvestingswet en artikel 3.1.2 van de Huisvestingsverordening de woonruimte in het pand [locatie] (hierna: het pand) hebben omgezet van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte. Tevens is daarbij geconstateerd dat het pand zonder vergunning als bedoeld in artikel 7a.2 van de Bouwverordening in gebruik was als verblijfsinrichting.

2.3. Appellanten betogen in de eerste plaats dat het college ten onrechte alsnog een besluit op bezwaar heeft genomen, terwijl door hen reeds tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar beroep was ingesteld. Na het verstrijken van de termijn voor de besluitvorming kan volgens appellanten niet alsnog op de bezwaren worden beslist.

2.3.1. Dit betoog faalt. Gelet op artikel 6:20, eerste lid, van de Awb in samenhang gelezen met artikel 6:20, tweede lid, onder a, van de Awb blijft het bestuursorgaan hangende het bezwaar tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar bevoegd alsnog op de bezwaren te beslissen.

2.4. Appellanten betogen verder dat het primaire besluit onbevoegdelijk zou zijn genomen. Appellanten voeren hiertoe aan dat sprake is van misbruik van delegatie en mandaat aangezien het primaire besluit en het voornemen daartoe zijn gegeven door het Hoofd Woningtoezicht van de dienst Stedebouw en Volkshuisvesting van de gemeente Rotterdam, zonder dat het college hierbij is betrokken. Appellanten wijzen verder op artikel 125, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet op grond waarvan de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang wordt uitgeoefend door het college. Volgens hen is voor een besluit daartoe op grond van artikel 58 van de Gemeentewet, gelezen in samenhang met artikel 30, eerste lid, van de Gemeentewet, de volstreekte meerderheid bij stemming door het college vereist. Gelet op het voorgaande zijn appellanten van mening dat de mandaatverlening aan één ambtenaar in strijd is met artikel 10:3, tweede lid, sub b, van de Awb en derhalve niet rechtsgeldig is.

2.4.1. Dit betoog faalt. Ingevolge artikel 7:11 van de Awb vindt, indien het bezwaar ontvankelijk is, op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats. Eventuele aan het primaire besluit klevende gebreken kunnen bij het besluit op bezwaar worden hersteld. Voor zover het Hoofd Woningtoezicht van de dienst Stedebouw en Volkshuisvesting van de gemeente Rotterdam niet bevoegd was het primaire besluit te nemen, is dit gebrek hersteld bij het besluit op bezwaar van 28 februari 2003 dat is genomen

door het bevoegde bestuursorgaan, het college.

2.5. Appellanten komen op tegen het oordeel van de rechtbank dat het pand moet worden beschouwd als één woning en dat de in het pand aanwezige woonruimten (kamers) op de begane grond, eerste, tweede en derde verdieping niet als zelfstandige woonruimten kunnen worden aangemerkt. Zij voeren daartoe aan dat de beneden- en de bovenwoning [locatie A] en [locatie B] zijn te beschouwen als twee zelfstandige woonruimten, aangezien beide delen, bereikbaar vanuit de centrale hal, een eigen afsluitbare woonruimte omvatten met eigen woon- en slaapvertrekken, een aparte keuken en een aparte badkamer, alsmede twee toiletten. Appellanten betogen dat alle wezenlijke voorzieningen binnen beide woonruimten toegankelijk zijn voor de bewoners zonder vertrekken (of gangen) anders dan de gemeenschappelijke hal te hoeven passeren. Bovendien krijgen de beneden- en de bovenwoning ieder een afzonderlijke aanslag voor de Onroerende Zaak Belasting.

2.5.1. Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat het pand als één woonruimte moet worden aangemerkt. Er zijn weliswaar twee toegangsdeuren, maar deze deuren komen beide uit in één centrale hal. In het pand is bovendien geen feitelijke scheiding aanwezig tussen het deel van het pand met huisnummer [locatie A] en het deel van het pand met huisnummer [locatie B]. Tevens is in het pand slechts één meterkast en slechts één CV-ketel aanwezig. De rechtbank heeft eveneens terecht geoordeeld dat de in het pand aanwezige woonruimten (kamers) op de begane grond, eerste, tweede en derde verdieping niet als zelfstandige woonruimte in de zin van de Huisvestingswet kunnen worden beschouwd. Dat het deel van het pand met huisnummer [locatie A] en het deel met huisnummer [locatie B] elk een aanslag in de Onroerende Zaak Belasting ontvangen doet aan deze toepassing van artikel 30, tweede lid, van de Huisvestingswet niet af. Nu sprake is van een gemeenschappelijk gebruik van de keuken, douche en toilet kan niet worden staande gehouden dat de woonruimten kunnen worden bewoond zonder daarbij afhankelijk te zijn van wezenlijke voorzieningen buiten die woonruimten.

2.6. Appellanten komen verder op tegen het oordeel van de rechtbank dat sprake is van een verblijfsinrichting als bedoeld in artikel 7a.1 sub a van de Bouwverordening. Appellanten voeren in dit verband aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het argument dat de studenten een woongroep vormden tardief is aangevoerd. Volgens hen is dit argument reeds in de bezwaarfase aangevoerd.

2.6.1. Uit het in opdracht van de deelgemeente Delfshaven op 6 juni 2002 door de dienst Stedebouw en Volkshuisvesting in het pand uitgevoerde onderzoek is gebleken dat er op dat moment in het pand acht studenten woonden. Gelet hierop is de rechtbank terecht tot het oordeel gekomen dat sprake is van een verblijfsinrichting in de zin van artikel 7a.1 sub a van de Bouwverordening. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het betoog van appellanten dat de studenten een woongroep vormden, reeds in de bezwaarfase is aangevoerd en derhalve in beroep niet buiten beschouwing mocht blijven. Het feit dat de rechtbank niet op dit betoog is ingegaan, behoeft echter niet te leiden tot vernietiging van de aangevallen uitspraak. Het betoog kan, wat er ook van zij, niet leiden tot het door appellanten betoogde doel, aangezien ook als sprake zou zijn van een woongroep, nog sprake zou zijn van een verblijfsinrichting in de zin van de Bouwverordening.

2.7. Derhalve hebben appellanten gehandeld in strijd met artikel 30 van de Huisvestingswet, artikel 3.1.2 van de Huisvestingsverordening en artikel 7a.2 van de Bouwverordening, zodat het college bevoegd was terzake handhavend op te treden.

2.8. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

2.9. Niet is gebleken dat, zoals appellant stelt, het college de illegale situatie in het pand heeft gedoogd. Het college heeft op 6 juni 2002 geconstateerd dat zonder vergunning als bedoeld in artikel 30 van de Huisvestingswet en artikel 3.1.2. van de Huisvestingsverordening Rotterdam 1999 de woonruimte in het pand is omgezet van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte en dat het pand zonder vergunning als bedoeld in artikel 7a.2. van de Bouwverordening in gebruik was als verblijfsinrichting. Enkele weken daarna is daartegen opgetreden. Een beroep op rechtsverwerking kan reeds hierom niet slagen.

2.10. Appellanten betogen dat het college door het niet beantwoorden van brieven heeft gehandeld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Appellanten stellen hierdoor niet in staat te zijn geweest een volledig geïnformeerd en weloverwogen bezwaarschrift in te dienen. Bovendien is hierdoor volgens appellanten geen sprake geweest van een rechtsgeldige hoorzitting, noch van woord en wederwoord en/of een heroverweging in de bezwaarfase.

2.10.1. Dit betoog faalt. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat appellanten tijdens de procedure in voldoende mate in de gelegenheid zijn geweest zowel hun zienswijze als hun grieven in bezwaar en beroep zowel mondeling als schriftelijk te uiten en dat er derhalve geen grond is voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre op onzorgvuldige wijze is genomen.

2.11. Appellanten betogen tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte niet of nauwelijks gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheden van het vooronderzoek. De bevoegdheden van het vooronderzoek staan ter discretie van de rechtbank. Niet is gebleken dat de rechtbank in het thans voorliggende geval door niet gebruik te maken van deze bevoegdheden het beroep van appellanten niet op voldoende zorgvuldige en gedegen wijze heeft beoordeeld.

2.12. Het betoog dat de rechtbank ten onrechte het vooronderzoek heeft gesloten en een zitting heeft bepaald terwijl het procesdossier niet aanwezig was, slaagt evenmin. Ter zitting bij de rechtbank is vast komen te staan dat de op de zaak betrekking hebbende gedingstukken op grond van artikel 44 van de Wet op de Raad van State aan de rechtbank zijn toegezonden, maar dat abusievelijk het postbusnummer van de gemeente is vermeld, waardoor de stukken pas op 7 april 2005 bij de rechtbank zijn ontvangen. De rechtbank heeft om deze reden na zitting besloten appellanten in de gelegenheid te stellen een lijst op te stellen van gedingstukken die in het procesdossier ontbraken en de op die lijst genoemde gedingstukken alsnog over te leggen. Het vooronderzoek is daartoe heropend. Nu zowel het college als appellanten na voltooiing van het vooronderzoek desgevraagd toestemming hebben gegeven het onderzoek ter zitting achterwege te laten, kan niet worden geoordeeld dat de rechtbank heeft gehandeld in strijd met de goede procesorde.

2.13. Appellanten hebben geen feiten of omstandigheden aangevoerd die grond bieden voor twijfel aan de onpartijdigheid van de rechter die het beroep van appellanten in eerste aanleg heeft behandeld. Dat appellanten gemotiveerd hebben betoogd het niet eens te zijn met het oordeel van de rechtbank en de daarvoor door haar gegeven motivering, noch met de wijze

waarop de procedure in eerste aanleg is verlopen, is niet toereikend om zodanige twijfel in objectieve zin te rechtvaardigen.

2.14. Gelet op hetgeen onder rechtsoverweging 2.11 tot en met 2.13 is overwogen bestaat geen grond voor het oordeel dat de rechtbank heeft gehandeld in strijd met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

2.15. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.16. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, Voorzitter, en mr. J.C.K.W. Bartel en mr. G.J. van Muijen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. S.W. Schortinghuis, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Schortinghuis

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 juli 2006

66-494.