

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BX8280
Datum uitspraak	26 september 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 november 2010 heeft het college [appellant] gelast vóór 1 maart 2011 het gebruik als onzelfstandige woonruimte van het pand op het adres [locatie] te Groningen te beëindigen. Bij het niet voldoen aan deze last wordt een dwangsom verbeurd van € 250,— per dag, met een maximum van € 5000,—.

Volledige tekst

201110915/1/A3.

Datum uitspraak: 26 september 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Groningen,

tegen de uitspraak van de rechtbank Groningen van 1 september 2011 in zaak nr. 11/327 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Groningen.

Procesverloop

Bij besluit van 5 november 2010 heeft het college [appellant] gelast vóór 1 maart 2011 het gebruik als onzelfstandige woonruimte van het pand op het adres [locatie] te Groningen te beëindigen. Bij het niet voldoen aan deze last wordt een dwangsom verbeurd van € 250,— per dag, met een maximum van € 5000,—.

Bij besluit van 11 maart 2011 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Hierbij heeft het college de begunstigingstermijn verlengd tot zes maanden na het onherroepelijk worden van het besluit van 5 november 2010.

Bij uitspraak van 1 september 2011 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 juli 2012, waar [appellant] en het college, vertegenwoordigd door mr. T.C.A. Hofman-Aupers, werkzaam bij de gemeente Groningen, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 125, eerste lid, van de Gemeentewet is het gemeentebestuur bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang.

Ingevolge het tweede lid wordt de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang uitgeoefend door het college, indien de last dient tot handhaving van regels welke het gemeentebestuur uitvoert.

Ingevolge artikel 5:31d van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder last onder dwangsom verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Ingevolge artikel 5:32, eerste lid, kan een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

Ingevolge artikel 30, eerste lid, aanhef en onder c, 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 het college van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten.

Ingevolge artikel 31 wordt een vergunning als bedoeld in artikel 30, eerste lid, verleend, tenzij het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met het onttrekken aan de bestemming tot bewoning gediende belang en het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad niet door het stellen van voorwaarden en voorschriften voldoende kan worden gediend.

Ingevolge artikel 24, aanhef en onder c, van de Huisvestingsverordening 2006 gemeente Groningen (hierna: de verordening), voor zover thans van belang, is het verboden om zonder een onttrekkingsvergunning van het college een woonruimte van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten.

Ingevolge artikel 27, eerste lid, verleent het college de onttrekkingsvergunning, tenzij het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met het onttrekken aan de bestemming tot bewoning gediende belang en het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad niet door het stellen van voorwaarden en voorschriften voldoende kan worden gediend.

Ingevolge het tweede lid kan het college de vergunning weigeren indien vaststaat of redelijkerwijs moet worden aangenomen dat verlening van de onttrekkingsvergunning zou

leiden tot een ontoelaatbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van de woonruimte waarop de aanvraag betrekking heeft.

Voor toepassing van artikel 27 van de verordening heeft het college de beleidsregel "Maatregel kamerverhuurbeleid 15%" vastgesteld (destijds gepubliceerd in Gemeenteblad 2008, nr. 47). Hierin is, voor zover thans van belang, als norm vastgesteld dat 15% van de zelfstandige woonruimte in een straat mag worden omgezet in onzelfstandige woonruimte ten behoeve van kamerverhuur, uitgezonderd de straten binnen de Diepenring.

2. Het college heeft aan het besluit van 5 november 2010 ten grondslag gelegd dat is geconstateerd dat het pand op het adres [locatie] te Groningen in gebruik is als onzelfstandige woonruimte ten behoeve van kamerverhuur, zonder dat daarvoor een onttrekkingsvergunning is verleend. Om deze reden is het college bevoegd handhavend op te treden. Legalisering van de situatie is gelet op de beleidsregel niet mogelijk, omdat in de betreffende straat reeds meer dan 15% van de zelfstandige woonruimten is omgezet in onzelfstandige woonruimten. Er zijn geen bijzondere omstandigheden waardoor van het opleggen van een last onder dwangsom moet worden afgezien. Het algemeen belang prevaleert, aldus het college.

3. Niet in geschil is dat het aan [appellant] in eigendom toebehorende pand aan de [locatie] te Groningen in gebruik is als onzelfstandige woonruimte, namelijk als kamerverhuurpand. [appellant] beschikt niet over de hiertoe vereiste onttrekkingsvergunning. Vaststaat derhalve dat hij handelt in strijd met artikel 24, aanhef en onder c, van de verordening. Gelet hierop is het college in beginsel bevoegd om handhavend op te treden.

Gelet op het algemeen belang dat is gediend 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 zicht op legalisering 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.

Voormeld pand is gelegen buiten de in de beleidsregel genoemde Diepenring, waardoor de bedoelde norm van 15% hierop van toepassing is. Niet in geschil is dat in de [locatie] reeds meer dan 15% van de zelfstandige woonruimten is omgezet in onzelfstandige woonruimten. Derhalve is volgens het beleid legalisering van de illegale situatie niet mogelijk.

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat handhavend optreden niet zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat hiervan in deze situatie behoorde te worden afgezien.

Hiertoe voert hij aan dat het betreffende pand reeds sinds 1991 wordt gebruikt als onzelfstandige woonruimte, terwijl het college hiertegen eerst in 2010 is opgetreden. Voorts werd pas in 2009 door omwonenden gemeld dat huurders van het pand overlast veroorzaakten. Het college heeft deze overlastsituatie anderhalf jaar laten voortduren. Hieruit volgt dat het college het algemeen belang destijds niet liet prevaleren. Vervolgens heeft niet het college, maar hij ervoor gezorgd dat de overlastsituatie is opgelost. Sindsdien wordt geen overlast meer veroorzaakt. Gelet hierop heeft het college het algemeen belang niet in redelijkheid kunnen laten prevaleren boven zijn belang bij voortzetting van de kamerverhuur.

Voorts voert hij aan dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat het

vertrouwensbeginsel is geschonden. Door een ambtenaar van de gemeente Groningen is toegezegd dat, nadat de overlastproblematiek zou zijn verholpen, een procedure tot legalisering van de illegale situatie zou kunnen worden gestart. Door deze toezegging is bij hem de gerechtvaardigde verwachting gewekt dat voor de voortzetting van het gebruik van het pand als onzelfstandige woonruimte alsnog een onttrekkingsvergunning zou worden verleend, aldus [appellant].

4.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college de stelling van [appellant] dat het al jarenlang op de hoogte was van de illegale kamerverhuursituatie, genoegzaam heeft weerlegd. Het college heeft dienaangaande aangevoerd dat uit gegevens in de gemeentelijke basisadministratie volgt dat het betreffende pand eerst sinds 2007 wordt gebruikt als onzelfstandige woonruimte ten behoeve van kamerverhuur. Naar aanleiding van overlastmeldingen in 2009 en 2010 heeft het college het pand geïnspecteerd. Daarbij is het illegale gebruik geconstateerd. Gelet hierop heeft het college [appellant] bij brief van 23 maart 2010 opgedragen om de onzelfstandige bewoning terug te brengen tot maximaal twee personen. Hoewel op 30 juni 2010 nog slechts twee personen op het betreffende adres waren ingeschreven, heeft het college op 1 september 2010 geconstateerd dat vijf personen woonachtig waren in het betreffende pand. Naar aanleiding hiervan heeft het college zich voorgenomen handhavend op te treden. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de juistheid hiervan te twijfelen. Wat [appellant] hieromtrent aanvoert, heeft bij de rechtbank terecht niet geleid tot het oordeel dat het college niet in redelijkheid het algemeen belang bij handhaving heeft kunnen laten prevaleren.

Zoals de Afdeling voorts eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 9 mei 2012 in zaak nr. [201103603/1/A4](#)), is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig dat aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegde persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.

De betreffende ambtenaar van de gemeente Groningen was niet bevoegd ter zake toezeggingen te doen. Daartoe was slechts het college bevoegd. Aan de uitlatingen van de ambtenaar konden derhalve geen gerechtvaardigde verwachtingen worden ontleend. Bovendien kan uit hetgeen volgens [appellant] door de ambtenaar is medegedeeld niet worden afgeleid dat een onttrekkingsvergunning wordt verleend. Uit de door [appellant] bij zijn hoger beroepschrift overgelegde verklaring van [getuige] is dit evenmin af te leiden. Hieruit volgt immers alleen dat de betrokken ambtenaar desgevraagd heeft bevestigd dat na het oplossen van de overlastsituatie de procedure tot legalisering kan worden gestart. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat een beroep op schending van het vertrouwensbeginsel niet kan slagen.

Gezien het vorenstaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat handhavend optreden door het college niet zodanig onevenredig is in verhouding tot de te dienen belangen, dat hiervan in deze situatie behoorde te worden afgezien. Het betoog faalt.

5. [appellant] betoogt verder dat, indien het college eerder de in het besluit van 11 maart 2011 vastgestelde begunstigingstermijn had vastgesteld, hij geen verzoek om voorlopige voorzieningen had hoeven in te dienen teneinde een langere termijn af te dwingen. Aangezien het ontbinden van huurovereenkomsten veel tijd in beslag neemt, dient de begunstigingstermijn te worden bijgesteld op negen maanden nadat uitspraak is gedaan in hoger beroep. Van hem kan niet worden verwacht dat hij begint met het ontbinden van de huurovereenkomsten voordat het besluit van 5 november 2010 onherroepelijk is. De rechtbank heeft de door het college vastgestelde begunstigingstermijn dan ook ten onrechte

niet onredelijk geacht, aldus [appellant] .

5.1. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college de begunstigingstermijn, overigens op verzoek van [appellant] , niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen op zes maanden na het onherroepelijk worden van het besluit van 5 november 2010. Het college heeft rekening gehouden met de termijnen die volgens [appellant] nodig zijn voor het ontbinden van huurovereenkomsten. Dat [appellant] eerst na een uitspraak in hoger beroep de huurovereenkomsten wil ontbinden, is zijn keuze en komt derhalve voor zijn risico. Het betoog faalt.

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

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, ambtenaar van staat.

w.g. Lubberdink w.g. De Vries

lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 september 2012

582-741.