

ECLI

ECLI:NL:RVS:2012:BY3733

Datum uitspraak

21 november 2012

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 16 maart 2010 heeft het college een aanvraag van [appellante] om een vergunning om de woning aan de [locatie] te [plaats] (hierna: de woning) aan de woonbestemming te onttrekken (hierna: onttrekkingsvergunning), afgewezen.

Volledige tekst

201110254/1/A3.

Datum uitspraak: 21 november 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Leeuwarden van 9 augustus 2011 in zaak nr. 11/521 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Ameland.

Procesverloop

Bij besluit van 16 maart 2010 heeft het college een aanvraag van [appellante] om een vergunning om de woning aan de [locatie] te [plaats] (hierna: de woning) aan de woonbestemming te onttrekken (hierna: onttrekkingsvergunning), afgewezen.

Bij besluit van 21 december 2010 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 9 augustus 2011 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 september 2012, waar [appellante],

bijgestaan door mr. R.M. Köhne, advocaat te Voorburg, en A.J. Biesheuvel, en het college, vertegenwoordigd door R. Korvemaker, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Huisvestingswet (hierna: Hvw) wordt in die wet en de daarop berustende bepalingen onder woonruimte verstaan: besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden.

Ingevolge artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a, voor zover thans van belang, 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 aan de bestemming tot bewoning te onttrekken.

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 1, aanhef en onder c, van de Huisvestingsverordening 2005 van de gemeente Ameland (hierna: Huisvestingsverordening 2005), wordt in die verordening onder woonruimte verstaan: het daaromtrent in artikel 1, sub 1.b, van de Hvw bepaalde.

Ingevolge artikel 18 is het bepaalde in deze paragraaf van toepassing op alle woonruimte binnen de gemeente met uitzondering van de woonruimten die krachtens het bestemmingsplan zijn bestemd voor zomerhuizen, recreatiwoonverblijven en recreatieve appartementen.

Ingevolge artikel 19, aanhef en onder a, is het verboden om zonder onttrekkingsvergunning een woonruimte, aangewezen in artikel 18 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 het gebruiken, in gebruik geven of doen gebruiken van een woonruimte voor een ander doel dan permanente bewoning door een huishouden.

Ingevolge artikel 21, eerste lid, voor zover thans van belang, verlenen burgemeester en wethouders de onttrekkingsvergunning, indien naar hun oordeel het met de onttrekking gediende belang groter is dan het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad.

Ingevolge het vierde lid kunnen burgemeester en wethouders, indien zij hebben vastgesteld dat het individuele belang van de aanvrager niet opweegt tegen het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad, maar dat belang door het stellen van voorwaarden en voorschriften voldoende kan worden gediend, de gevraagde vergunning verlenen indien de vergunningaanvrager voldoende compensatie als bedoeld in artikel 22 biedt en overigens aan de door burgemeester en wethouders gestelde voorwaarden en voorschriften voldoet.

Ingevolge artikel 22, eerste lid, voor zover thans van belang, kan compensatie worden geboden door naar keuze van de aanvrager betalen van compensatiegeld.

Voor aanvragen die in het kader van de Huisvestingsverordening 2005 worden gedaan, past het college de Beleidsregels behorende bij Huisvestingsverordening 2005 (hierna: de

Beleidsregels) toe. Volgens deze Beleidsregels moeten bij de beoordeling van een aanvraag om een onttrekkingsvergunning de belangen die de aanvrager bij zijn onttrekkingsaanvraag heeft aangevoerd, worden afgezet tegen het gemeentelijk belang bij handhaving van de concrete woonruimte. Op Ameland is een tekort aan woonruimten en nieuwbouw is slechts zeer beperkt mogelijk. In zijn algemeenheid weegt het belang van het behoud van een woonruimte dus zeer zwaar. Daarnaast speelt het behoud van de leefbaarheid van de dorpen een belangrijke rol. Een eengezinswoning of appartement mag in beginsel niet worden onttrokken. Een uitzondering is slechts mogelijk als sprake is van zeer zwaarwegende belangen van de aanvrager. Compensatie is dan praktisch altijd een voorwaarde, aangezien de waarde van een eengezinswoning of appartement in de huidige woningmarkt zo groot is dat het volkshuisvestingsbelang in principe altijd zwaarder weegt dan het belang van de aanvrager. Afhankelijk van de situatie kan compensatie als voorwaarde worden gesteld. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Strandweg Nes e.o. 1995" (hierna: het bestemmingsplan) rust op het perceel waarop de woning staat de bestemming "natuurgebied met recreatieobjecten", nader ingevuld met "W".

Ingevolge artikel 1 van de van het bestemmingsplan deel uitmakende planvoorschriften wordt verstaan onder:

(...)

t. zomerhuis: elk permanent ter plaatse aanwezig recreatie-woonverblijf;

y. woning: een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden;

(...).

Ingevolge artikel 4.1.1, is de op de kaart voor "natuurgebied met recreatieobjecten" aangewezen grond bestemd voor:

(...);

d. zomerhuizen en een café/restaurant (op de kaart met een symbool aangegeven), voor zover deze aanwezig zijn ten tijde van de tervisielegging van het ontwerpplan, met daarbij behorende aangebouwde bergruimten, erven, andere bouwwerken en andere werken;

e. woningen (op de kaart met een W aangeduid), voor zover deze aanwezig zijn ten tijde van de tervisielegging van het ontwerpplan, met daarbij behorende aangebouwde bergruimten, garages, erven, andere bouwwerken en andere werken;

(...).

2. [appellante] is sinds 2009 eigenares van de woning en heeft een tijdelijke onttrekkingsvergunning dan wel een onttrekkingsvergunning aangevraagd voor de woning om deze recreatief te kunnen verhuren.

3. In het besluit van 21 december 2010 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de woning ingevolge het bestemmingsplan is bestemd voor permanente bewoning en niet voor recreatieve bewoning. Derhalve is voor recreatieve verhuur van de woning ingevolge artikel 19, aanhef en onder a, van de Huisvestingsverordening 2005 een onttrekkingsvergunning vereist. Anders dan de bezwaarschriftencommissie is het college van oordeel dat op het perceel waarop de woning staat geen dubbele planologische bestemming rust. Het college heeft zich, onder verwijzing naar de Beleidsregels, op het standpunt gesteld

dat het belang van het behoud en de samenstelling van de woonruimtevoorraad zwaarder weegt dan het met de onttrekking gediende belang. Hierbij heeft het college betrokken dat recreatieve verhuur van de woning ten koste gaat van de reguliere woonruimtevoorraad en dat dit ongewenst is nu zich op Ameland schaarste voordoet op de woningmarkt en er aldaar zeer beperkte mogelijkheden zijn voor nieuwbouw. Daarnaast heeft recreatieve verhuur negatieve gevolgen voor de leefbaarheid van de omgeving van de woning en is een evenwichtige en rechtvaardige woonruimteverdeling van belang, aldus het college. Ten slotte heeft het college zich op het standpunt gesteld dat zich geen bijzondere hardheid voordoet op grond waarvan het toepassing had moeten geven aan de hardheidsclausule neergelegd in artikel 31 van de Huisvestingsverordening 2005.

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat de woning niet onder de in artikel 18 van de Huisvestingsverordening 2005 genoemde uitzonderingen valt, nu de woning op de plankaart is aangeduid met de letter "W" wat volgens artikel 4.1.1 van de planvoorschriften staat voor woning. De woning heeft niet (bijvoorbeeld) de eveneens in de planvoorschriften opgenomen aanduiding "zomerhuis", aldus de rechtbank. Ook anderszins kan de woning naar het oordeel van de rechtbank niet onder de uitgezonderde bestemmingen worden geschaard, nu op het perceel waarop de woning staat geen recreatieve (mede)bestemming rust. Uit de definitie van het begrip woning in de planvoorschriften vloeit reeds voort dat de woning is bestemd voor permanente bewoning. Bovendien is in de planvoorschriften een aparte bestemming opgenomen voor recreatieve bewoning, namelijk "zomerhuis". Ook daaruit blijkt volgens de rechtbank dat het bestemmingsplan recreatieve bewoning van de woning niet toestaat.

Voorts is de rechtbank van oordeel dat het college met toepassing van de Beleidsregels in redelijkheid het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad en de leefbaarheid van de omgeving van de woning zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van [appellante] bij het verkrijgen van de onttrekkingsvergunning. Hiertoe heeft zij overwogen dat het college voldoende heeft gemotiveerd dat zich schaarste op de woningmarkt van Ameland voordoet en dat de leefbaarheid van de omgeving van de woning meer gebaat is bij permanente bewoning van de woning dan bij recreatieve verhuur ervan. Het college behoefde naar het oordeel van de rechtbank geen aanleiding te zien om met toepassing van artikel 21, vierde lid, van de Huisvestingsverordening 2005 de gevraagde vergunning te verlenen, reeds omdat [appellante] niet de in dit artikel genoemde compensatie heeft geboden. Ten slotte heeft de rechtbank geoordeeld dat het college door de aanvraag om een onttrekkingsvergunning af te wijzen niet heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel.

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de Huisvestingsverordening 2005 onverbindend is wegens strijd met de Hvw. In artikel 31 is bepaald dat een onttrekkingsvergunning wordt verleend tenzij het belang van de samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het belang dat wordt gediend met het onttrekken van de woning. Uit deze tekst volgt dat verlening van de vergunning leidend dient te zijn, aldus [appellante]. In artikel 21, eerste lid, van de Huisvestingsverordening 2005 is echter bepaald dat een onttrekkingsvergunning pas wordt verleend als naar het oordeel van het college het daarmee gediende belang groter is dan het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Nu in de Beleidsregels het uitgangspunt is opgenomen dat het belang van behoud van de woonruimte leidend is, zijn ook de Beleidsregels in strijd met de Hvw, aldus [appellante]. Daarnaast is in artikel 18 van de Huisvestingsverordening 2005 alle woonruimte binnen de gemeente Ameland aangewezen als woonruimte die niet zonder vergunning van het college aan de bestemming tot bewoning mag worden onttrokken. Dit betekent volgens [appellante] dat zij wordt gedwongen de woning te verkopen omdat zij niet

in staat is permanent de woning te bewonen, hetgeen een onaanvaardbare inbreuk vormt op haar eigendomsrecht als neergelegd in artikel 1 van het Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). Daarnaast betoogt [appellante] dat de rechtbank heeft miskend dat zij voor het onttrekken van de woning geen vergunning als bedoeld in artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a, van de Hvw en artikel 19, aanhef en onder a, van de Huisvestingsverordening 2005 nodig heeft. Hiertoe voert zij aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de woning niet onder de in artikel 18 van die verordening genoemde uitzondering valt. Volgens [appellante] dient het bestemmingsplan aldus te worden uitgelegd dat op gronden met de bestemming "natuurgebied met recreatieobjecten" alle in artikel 4.1.1 van de planvoorschriften genoemde subbestemmingen zijn toegestaan. Op de plekken die op de plankaart nader zijn aangeduid met een "W" zijn dan ook volgens [appellante] niet uitsluitend woningen toegestaan. Daarnaast voert zij hiertoe aan dat de vorige eigenaar de woning reeds aan de bestemming tot bewoning heeft onttrokken. Artikel 19, eerste lid, aanhef en onder a, van de Huisvestingsverordening 2005 verbiedt slechts het onttrekken van een woning en niet het onttrokken houden van een woning.

Indien het college haar aanvraag met juistheid heeft getoetst aan artikel 21, eerste lid, van de Hvw betoogt [appellante] dat het college niet in redelijkheid tot afwijzing van haar aanvraag heeft kunnen beslissen. Het college heeft geen, althans geen deugdelijke, belangenafweging gemaakt. Daartoe voert zij aan dat zij zwaar wordt getroffen in haar financiële belang nu zij op dit moment de woning niet kan verhuren. Voorts is volgens [appellante] naar de woning geen vraag gelet op de hoge koop- of huurprijs. Het belang van het behoud van de woonruimtevoorraad wordt dan ook niet gediend bij behoud van de woning als onderdeel van die woonruimtevoorraad. Ook heeft het college ten onrechte niet in de belangenafweging meegenomen dat zij compensatie in geld en/of vervangende woonruimte heeft aangeboden en dat in de erfpachtvoorwaarden is opgenomen dat de woning alleen gebruikt mag worden als zomervoning. Daarnaast heeft het college in de belangenafweging ten onrechte waarde gehecht aan het belang van de leefbaarheid van de omgeving van de woning. Dit belang kan volgens [appellante] slechts in het kader van het bestemmingsplan worden betrokken. De leefbaarheid van het dorp Nes wordt overigens niet aangetast door het inwilligen van haar aanvraag, nu de woning op geruime afstand staat van het meest nabijgelegen gebouw, aldus [appellante].

Ten slotte betoogt [appellante] dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college niet heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel. In dit licht wijst zij op de omstandigheden dat geen vuilcontainers worden geleegd, de woning op het inlichtingenformulier dat de gemeente gebruikt voor de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken staat geregistreerd als vrijstaande recreatiewoning, de woning door vorige eigenaren recreatief is gebruikt en ambtenaren hebben verklaard dat het wijzigen van het bestemmingsplan slechts een formaliteit zou zijn.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 21 maart 2012 in zaak nr. 201104643/1/A3) is artikel 21 van de Huisvestingsverordening 2005 niet in strijd met artikel 31 van de Huisvestingswet. Ingevolge artikel 21, eerste lid, van de Huisvestingsverordening 2005 verlenen burgemeester en wethouders de onttrekkingsvergunning indien naar hun oordeel het met de onttrekking gediende belang groter is dan het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Zoals de Afdeling in bovengenoemde uitspraak heeft overwogen, volgt hieruit dat het college bij de weigering om een onttrekkingsvergunning te verlenen dient te motiveren waarom het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad zwaarder weegt dan het met de onttrekking

gediende belang. Gelet hierop valt niet in te zien dat bovengenoemde bepalingen naar inhoud en strekking wezenlijk van elkaar verschillen. Voorts wordt geen grond gevonden voor het oordeel dat de Beleidsregels in strijd met de Hvw zijn. De Afdeling heeft in die uitspraak ten aanzien van de Beleidsregels geoordeeld dat hieruit blijkt dat de mogelijkheid om voor een eengezinswoning een onttrekkingsvergunning te verkrijgen weliswaar klein is, maar dat niet kan worden gezegd dat de belangenafweging bij voorbaat in het voordeel van het behoud van de woonruimtevoorraad uitvalt. Ook heeft de rechtbank met juistheid geen grond gezien voor het oordeel dat artikel 18 van de Huisvestingsverordening 2005 een ontoelaatbare inbreuk maakt op het eigendomsrecht van [appellante] als bedoeld in artikel 1 van het protocol bij het EVRM. De Hvw heeft het algemeen belang van de samenstelling en het behoud van de woningvoorraad en van de leefbaarheid ten doel. Geen grond wordt gevonden voor het oordeel dat de beperkingen door het verbod om de woning zonder vergunning aan de bestemming tot bewoning te onttrekken, niet in verhouding staan tot genoemde doelstelling.

5.2. Met de rechtbank is de Afdeling voorts van oordeel dat de in artikel 18 van de Huisvestingsverordening 2005 genoemde uitzonderingen niet van toepassing zijn op de woning, zodat ingevolge artikel 19, aanhef en onder a voor het onttrekken van de woning aan de bestemming tot bewoning een onttrekkingsvergunning nodig is. Vaststaat dat het perceel waarop de woning staat op de plankaart is bestemd als "natuurgebied met recreatieobjecten". Het perceel is nader aangeduid met een "W". In artikel 4.1.1. van de planvoorschriften is onder e. bepaald dat grond bestemd als "natuurgebied met recreatieobjecten" is bestemd voor woningen (op de plankaart aangeduid met een "W"). Ingevolge de planvoorschriften wordt onder woning verstaan: "een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden". Gelet op het feit dat het perceel op de plankaart nader is aangeduid met een W, wat staat voor woning, en niet met het symbool voor zomerhuis (genoemd in artikel 4.1.1. onder d) én gelet op de definitie van woning in artikel 1, onder y, van de planvoorschriften, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college zich met juistheid op het standpunt heeft gesteld dat de woning krachtens het bestemmingsplan niet is bestemd als zomerhuis, recreatiwoonverblijf of recreatief appartement. Dat de woning reeds op het moment van tervisielegging van het bestemmingsplan recreatief werd bewoond, zoals [appellante] ter zitting van de Afdeling heeft gesteld, maakt het voorgaande niet anders. Uit artikel 4.1.1 van de planvoorschriften volgt dat die omstandigheid niet maakt dat de woning als zomerhuis, recreatiwoonverblijf of recreatief appartement dient te worden aangemerkt.

De Afdeling volgt [appellante] niet in haar betoog dat artikel 19, aanhef en onder a, van de Huisvestingsverordening 2005 slechts het onttrekken van een woning verbiedt. In de tweede zin van dit artikel staat onder meer dat ook het zonder onttrekkingsvergunning gebruiken of het doen gebruiken van een woonruimte voor een ander doel dan permanente bewoning door een huishouden verboden is. Ook het door [appellante] gebezigde gebruik van de woning valt derhalve onder het verbod.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college de aanvraag met juistheid heeft getoetst aan artikel 21 van de Huisvestingsverordening 2005.

5.3. Daarnaast heeft de rechtbank met juistheid geoordeeld dat het college onder toepassing van de Beleidsregels in redelijkheid meer gewicht heeft kunnen toekennen aan het algemene belang dat de Huisvestingsverordening 2005 dient dan aan het belang van [appellante] bij een onttrekkingsvergunning. Hierbij heeft zij met juistheid overwogen dat het college voldoende heeft gemotiveerd dat zich schaarste voordoet op de woningmarkt van Ameland en dat nieuwbouw slechts beperkt mogelijk is. Ook wordt bij dit oordeel in aanmerking genomen dat [appellante] niet met concrete en objectieve gegevens aannemelijk heeft gemaakt dat de

woning, gelet op de waarde ervan, geen deel uitmaakt van de woonruimtevoorraad op Ameland.

Ten aanzien van de leefbaarheid heeft de Afdeling in vorengenoemde uitspraak van 21 maart 2012 overwogen dat ook dat belang bij de belangenafweging in het kader van de beslissing op een aanvraag om verlening van een onttrekkingsvergunning dient te worden betrokken. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 22 november 2006 in zaak nr. 200600355/1) beoogt de Hvw mede de leefbaarheid te beschermen door regulering van de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Derhalve dient bij de beslissing op een aanvraag om verlening van een onttrekkingsvergunning ook te worden onderzocht of de leefbaarheid in de omgeving door de onttrekking van de woonruimte in het gedrang komt, hetgeen aanleiding kan geven tot weigering van de gevraagde vergunning.

Het college heeft gemotiveerd gesteld dat de vermenging van de functies wonen en recreëren spanningen op sociaal en ruimtelijk gebied met zich brengt. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat recreatieve verhuur in en rond de dorpen op Ameland de leefbaarheid niet ten goede komt.

5.4. De rechtbank heeft voorts met juistheid overwogen dat het college geen aanleiding behoefde te zien om met toepassing van artikel 21, vierde lid, van de Huisvestingsverordening 2005 de gevraagde vergunning te verlenen. Noch in haar aanvraag, noch in haar bezwaarschrift heeft [appellante] de in dat artikel genoemde compensatie geboden.

Daarnaast heeft de rechtbank met juistheid geen grond gezien voor het oordeel dat het college ten onrechte geen tijdelijke onttrekkingsvergunning heeft verleend. Het college heeft zich te dien aanzien in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat met een tijdelijke onttrekkingsvergunning de woning niet beschikbaar zou zijn voor bewoning en dat derhalve met het verlenen van een tijdelijke onttrekkingsvergunning het belang van het behoud van de woonruimtevoorraad onvoldoende wordt gediend.

Ook heeft de rechtbank terecht en op goede gronden overwogen dat de omstandigheden die [appellante] naar voren heeft gebracht niet leiden tot het oordeel dat het college heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel.

De stelling van [appellante] dat de ware reden van de afwijzing van haar aanvraag om een onttrekkingsvergunning is gelegen in het feit dat de burgemeester de naastgelegen woning bewoont en kennelijk geen recreatieve bewoning naast zich wenst, leidt ten slotte evenmin tot het daarmee beoogde doel, nu zij deze stelling wat de beweemde opvatting van de burgemeester betreft niet aannemelijk heeft gemaakt.

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. T.G. Drupsteen, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. J.

Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M.E.A. Neuwahl, ambtenaar van staat.
w.g. Drupsteen w.g. Neuwahl
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 21 november 2012

176-591.