

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY5124
Datum uitspraak	5 december 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 26 april 2010 heeft het dagelijks bestuur aan het Woon-Winkelfonds vergunningen verleend om de bij haar in eigendom zijnde woonruimte aan de Frans Halsstraat 63-I met de woonruimte 63-IIa samen te voegen en de woonruimte op nummer 63-IIv met de woonruimte 63-III samen te voegen, onder oplegging van een plicht tot financiële compensatie van € 45.000,00 per vergunning.

Volledige tekst

201112741/1/A3.

Datum uitspraak: 5 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Woon-Winkelfonds Bewaarbedrijf B.V. (hierna: het Woon-Winkelfonds), gevestigd te Alkmaar, appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 25 oktober 2011 in zaak nr. 11/118 in het geding tussen:

het Woon-Winkelfonds

en

het dagelijks bestuur van stadsdeel Zuid.

Procesverloop

Bij besluiten van 26 april 2010 heeft het dagelijks bestuur aan het Woon-Winkelfonds vergunningen verleend om de bij haar in eigendom zijnde woonruimte aan de Frans Halsstraat 63-I met de woonruimte 63-IIa samen te voegen en de woonruimte op nummer 63-IIv met de woonruimte 63-III samen te voegen, onder oplegging van een plicht tot financiële compensatie van € 45.000,00 per vergunning.

Bij besluit van 29 november 2010 heeft het dagelijks bestuur het door het Woon-Winkelfonds daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 25 oktober 2011, verzonden op 27 oktober 2011, heeft de rechtbank het door het Woon-Winkelfonds daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het Woon-Winkelfonds hoger beroep ingesteld.

Het dagelijks bestuur heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 oktober 2012, waar het Woon-Winkelfonds, vertegenwoordigd door mr. D. Kist, advocaat te Amsterdam, en [directeur] onderscheidenlijk [medewerker] van het Woon-Winkelfonds, en het dagelijks bestuur, vertegenwoordigd door mr. C.M.E. Bakkum, werkzaam voor de afdeling Juridische Zaken van het stadsdeel Zuid, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 30, eerste lid, aanhef en onder b, van de Huisvestingswet is het verboden een woonruimte die tot een door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening daartoe met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad aangewezen categorie behoort, zonder vergunning van burgemeester en wethouders met andere woonruimte samen te voegen.

Ingevolge artikel 31 wordt zodanige vergunning 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 32 bepaalt de gemeenteraad in de huisvestingsverordening ten minste de voorwaarden en voorschriften die burgemeester en wethouders in het belang van de voorziening in de behoefte aan woonruimte aan de vergunning kunnen verbinden.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en tweede gedachtestreepje, van de slotbepalingen van de Regionale Huisvestingsverordening stadsregio Amsterdam 2008 (hierna: de slotbepalingen) wordt aan de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die deel uitmaken van de Stadsregio overgedragen de bevoegdheid tot vaststelling van beleidsregels inzake de uitvoering van de onderhavige verordening binnen hun gemeente.

Bij artikel 2 van de van de Regionale Huisvestingsverordening stadsregio Amsterdam 2008 deel uitmakende Partiële Regionale Huisvestingsverordening 2008 voor het grondgebied van de gemeente Amsterdam, stadsdeel Oud-Zuid (hierna: de Huisvestingsverordening 2008), is als categorie, als bedoeld in artikel 30 van de Huisvestingswet, op grond waarvan een verbod geldt om zonder vergunning woonruimte aan de bestemming tot bewoning te onttrekken, met andere woonruimte samen te voegen, dan wel van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten, alle woonruimte in het stadsdeel Oud-Zuid aangewezen, ongeacht de huur- of koopprijs.

Ingevolge artikel 9, tweede lid, voor zover thans van belang, wordt, indien burgemeester en wethouders van oordeel zijn dat het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met de onttrekking, samenvoeging of omzetting gediende belang, de vergunning onder het stellen van voorwaarden en voorschriften, als bedoeld in het vierde lid, verleend.

Ingevolge het vierde lid, aanhef en onder b, kan in geval van vergunningverlening, als bedoeld

in het tweede lid, aan de vergunning worden verbonden een al dan niet voorwaardelijke verplichting tot het betalen van compensatiegeld (financiële compensatie). Ingevolge artikel 10 stelt de raad ten behoeve van de belangenafweging als bedoeld in artikel 9 een beleidsnota vast.

Deze beleidsnota is de Beleidsnota woningonttrekking stadsdeel Oud-Zuid 2008 (hierna: de Beleidsnota 2008).

Volgens paragraaf 4.2.2, onder a, van de Beleidsnota 2008 wordt samenvoeging - tegen financiële compensatie - (uitsluitend) toegestaan, in de Oude Pijp, de Nieuwe Pijp, de Schinkelbuurt, Hoofddorpplein en Stadionbuurt tot max. 130m².

Volgens paragraaf 5.2.1 is het bedrag van de te leveren financiële compensatie voor samenvoeging van woonruimte vastgesteld op € 1500,00 per m².

Op 1 januari 2010 is de Regionale Huisvestingsverordening Stadsregio Amsterdam 2010 (hierna: de Huisvestingsverordening 2010) in werking getreden en de Huisvestingsverordening 2008 ingetrokken.

Ingevolge artikel 65, eerste lid, van de Huisvestingsverordening 2010, voor zover thans van belang, worden aanvragen om verlening van een onttrekkingsvergunning, die vóór of op de dag van inwerkingtreding van onderhavige verordening zijn ingediend, behandeld volgens de Huisvestingsverordening 2008, tenzij deze verordening voor betrokkene gunstiger is.

Ingevolge het derde lid wordt, indien een bezwaarschrift wordt of is ingediend met betrekking tot een beslissing, bedoeld in het tweede lid, op het bezwaar eveneens beslist met toepassing van de ten tijde van de aanvraag geldende bepalingen.

Ingevolge artikel 26, tweede lid, van de Verordening op de stadsdelen draagt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam al zijn bevoegdheden over aan het dagelijks bestuur van de stadsdelen.

2. Het dagelijks bestuur heeft bij zijn in bezwaar gehandhaafde besluit met toepassing van de Huisvestingsverordening 2008 de vergunningen voor de samenvoegingen van de woonruimte Frans Halsstraat 63-I met de woonruimte 63-IIa en de woonruimte Frans Halsstraat 63-IIv met de woonruimte 63-III verleend, onder oplegging van een plicht tot financiële compensatie.

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het dagelijks bestuur in redelijkheid hiertoe heeft kunnen besluiten en heeft het beroep hiertegen ongegrond verklaard. Zij heeft daartoe overwogen dat de Huisvestingsverordening 2008 rechtsgeldig tot stand is gekomen en dat niet ook de Partiële Regionale Huisvestingsverordening 2007 op het pand van toepassing is. Ook de Beleidsnota 2008 is door het bevoegde bestuursorgaan, de stadsdeelraad, vastgesteld, aldus de rechtbank.

Voorts heeft de rechtbank overwogen dat bij de beoordeling welke huisvestingsverordening gunstiger is voor het Woon-Winkelfonds ook het bijbehorende beleid moet worden betrokken. Het pand heeft een huurprijs onder de huurtoeslaggrens. Volgens paragraaf 7.3 van de bij de Huisvestingsverordening 2010 behorende Centraal stedelijke beleidsregels woningonttrekking, -samenvoeging en -omzetting, gepubliceerd op 16 december 2009 (hierna: de beleidsregels 2010) is in dat geval het belang van de woningvoorraad groter dan het belang van de aanvrager en moet de vergunning worden geweigerd. De rechtbank heeft overwogen dat het dagelijks bestuur de aanvraag derhalve terecht heeft getoetst aan de Huisvestingsverordening 2008 en de Beleidsnota 2008, nu die regelgeving voor het Woon-

Winkelfonds gunstiger is.

Naar het oordeel van de rechtbank wordt het rechtszekerheidsbeginsel niet geschonden doordat de voorwaarden voor de compensatie genoemd in artikel 9, vierde lid, aanhef en onder b, van de Huisvestingsverordening 2008 in de Beleidsnota 2008 zijn uitgewerkt. De door het Woon-Winkelfonds aangedragen panden kunnen naar het oordeel van de rechtbank niet als reële compensatie worden aangemerkt, nu die panden niet haar eigendom zijn. Ten slotte acht de rechtbank de hoogte van het gehanteerde bedrag voor financiële compensatie niet in strijd met de tekst of het systeem van de Huisvestingswet.

4. Het Woon-Winkelfonds heeft aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het dagelijks bestuur de juiste huisvestingsverordening heeft toegepast. Bij toepassing van de Huisvestingsverordening 2010 moet maximaal 12% van de WOZ-waarde van de kleinste bij de samenvoeging betrokken woning worden betaald, hetgeen voor haar tot een gunstiger uitkomst leidt dan de Beleidsnota 2008. Ingevolge artikel 65, eerste lid, van de Huisvestingsverordening 2010 moet alleen naar de bewoordingen van de verordeningen worden gekeken bij het bepalen welke regeling gunstiger is en niet ook naar het beleid, aldus het Woon-Winkelfonds.

Subsidiar heeft zij aangevoerd dat ingevolge de Huisvestingswet de regioraad het bevoegde bestuursorgaan was om de Huisvestingsverordening 2008 vast te stellen en dat die de bevoegdheid om beleid vast te stellen heeft gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders en niet aan de stadsdeelraad. Voorts acht het Woon-Winkelfonds het niet opnemen van de voorwaarden voor samenvoeging in de Huisvestingsverordening 2008 in strijd met artikel 32 van de Huisvestingswet. Ten slotte heeft zij aangevoerd dat de hoogte van de financiële compensatie disproportioneel is en dat het dagelijks bestuur in dit geval een uitzondering op zijn beleid had moeten maken.

5. Op 8 oktober 2009 heeft het Woon-Winkelfonds de aanvragen voor samenvoegingen ingediend. Op dat moment gold de Huisvestingsverordening 2008. Ten tijde van het nemen van de besluiten van 26 april 2010 gold de Huisvestingsverordening 2010. Anders dan het Woon-Winkelfonds heeft aangevoerd dient artikel 65 van de Huisvestingsverordening 2010 niet zo te worden uitgelegd dat uitsluitend aan de hand van de tekst van de verordeningen moet worden bepaald welke verordening gunstiger is voor de aanvrager zonder dat daarbij het beleid wordt betrokken. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen is zonder kennis te nemen van het beleid niet vast te stellen op welke wijze het dagelijks bestuur invulling geeft aan de hem ingevolge de verordening toekomende beoordelings- en beleidsvrijheid. Een redelijke uitleg van artikel 65 van de Huisvestingsverordening 2010 brengt met zich dat wordt onderzocht welke verordening bij toepassing op het geval van het Woon-Winkelfonds tot het voor haar gunstigste regime leidt. Beide huisvestingsverordeningen moeten daarom in samenhang met het bijbehorende beleid worden gelezen. Volgens paragraaf 7.3, gelezen in samenhang met paragraaf 5.2, van de beleidsregels 2010 is het uitgangspunt dat geen vergunningen worden verleend voor de aan de orde zijnde samenvoeging. Van dit uitgangspunt wordt slechts in zeer uitzonderlijke gevallen afgeweken. Zoals ter zitting in hoger beroep is verklaard, heeft het dagelijks bestuur, voor zover bekend, tot dusver, geen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid en kunnen de omstandigheden van het onderhavige geval niet als zodanig worden aangemerkt. Gezien het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank met juistheid heeft overwogen dat het dagelijks bestuur terecht de Huisvestingsverordening 2008 en de Beleidsnota 2008 op de aanvragen heeft toegepast omdat deze gunstiger zijn voor het Woon-Winkelfonds.

De overweging van de rechtbank dat ingevolge artikel 10 van de Huisvestingsverordening

2008 de stadsdeelraad bevoegd is beleidsregels vast te stellen ten behoeve van de in artikel 9 verwoorde belangenafweging, is evenwel onjuist. Ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en tweede gedachtestreepje, van de slotbepalingen heeft de regioraad aan de colleges van burgemeester en wethouders de bevoegdheid tot vaststelling van beleidsregels inzake de uitvoering van de onderhavige verordening binnen hun gemeente overgedragen. In Amsterdam heeft het college van burgemeester en wethouders, ingevolge artikel 26, tweede lid, van de Verordening op de stadsdelen, die bevoegdheid overgedragen aan het dagelijks bestuur van de stadsdelen. Artikel 10 van de Huisvestingsverordening 2008, waarin staat dat aan de raad die bevoegdheid toekomt, is daar niet mee in overeenstemming. Nu de Beleidsnota 2008 niet door het bevoegde orgaan - het dagelijks bestuur - is vastgesteld kan het niet als beleidsregel worden toegepast. De Afdeling ziet hierin echter geen aanleiding de aangevallen uitspraak te vernietigen omdat het dagelijks bestuur, zoals niet is weersproken, de Beleidsnota als vaste gedragslijn bij de beoordeling van vergunningaanvragen hanteert en het dagelijks bestuur in de besluiten van 26 april 2010 en 29 november 2010 voor de motivering niet slechts heeft verwezen naar de Beleidsnota 2008.

Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen verzet artikel 32 van de Huisvestingswet zich er niet tegen dat een voorwaarde, die ingevolge de Huisvestingsverordening is opgelegd, nader wordt uitgewerkt. Dat in de Huisvestingsverordening 2008 niet specifiek de voorwaarden voor de financiële compensatie waaronder een samenvoegingsvergunning wordt verleend zijn opgenomen, heeft de rechtbank terecht niet in strijd geacht met het rechtszekerheidsbeginsel.

Met de rechtbank is de Afdeling voorts van oordeel dat niet is gebleken dat de hoogte van het in dit geval vastgestelde compensatiebedrag in strijd is met tekst of systeem van de wet. De hoogte van het bedrag per m² is evenmin disproportioneel.

In wat het Woon-Winkelfonds heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het dagelijks bestuur zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat er geen zeer uitzonderlijke omstandigheden zijn die het noopten tot afwijking van paragraaf 5.2.1 van de als vaste gedragslijn gehanteerde Beleidsnota 2008. Als zodanige omstandigheden behoefde het dagelijks bestuur niet aan te merken dat in verband met uitvoerig overleg met de huurders de aanvragen een aantal malen zijn gewijzigd en de samenvoegingen daartoe zijn uitgesteld waardoor de verleende vergunningen hun geldigheid hebben verloren noch dat het dagelijks bestuur altijd hiervan op de hoogte is geweest.

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

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. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. C.H.M. van Altena en mr. P.A. Koppen, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.C. van Tuyll van Serooskerken, ambtenaar van staat.

w.g. Vlasblom w.g. Van Tuyll van Serooskerken
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 december 2012

290.