

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY5144
Datum uitspraak	5 december 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 3 februari 2010 heeft het college aanvragen van [appellant] om verlening van vergunningen om de panden aan de [locaties] te Utrecht om te zetten naar onzelfstandige woonruimte toegewezen onder de voorwaarde dat door [appellant] financiële compensatie wordt geboden.

Volledige tekst

201110234/1/A3.

Datum uitspraak: 5 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Utrecht,

tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 12 augustus 2011 in zaak nr. 10/1634 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht.

Procesverloop

Bij besluiten van 3 februari 2010 heeft het college aanvragen van [appellant] om verlening van vergunningen om de panden aan de [locaties] te Utrecht om te zetten naar onzelfstandige woonruimte toegewezen onder de voorwaarde dat door [appellant] financiële compensatie wordt geboden.

Bij besluit van 8 april 2010 heeft het college de door [appellant] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 augustus 2011, verzonden op dezelfde dag, 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.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 augustus 2012, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. D. de Jong, advocaat te Zeist, en het college, vertegenwoordigd door mr. H. P. de Keijzer, advocaat te Utrecht, zijn verschenen.

Overwegingen

1. 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 burgemeester en wethouders 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 3.1.2, aanhef en onder c, van de Regionale Huisvestingsverordening Bestuur Regio Utrecht, versie 1 januari 2010 (hierna: de Huisvestingsverordening), is het verboden zonder vergunning een woonruimte, aangewezen in artikel 3.1.1, van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten.

Ingevolge artikel 3.1.1 is het bepaalde in hoofdstuk 3 van toepassing op alle woonruimten.

Ingevolge artikel 3.1.3, eerste lid, aanhef en onder c, voor zover thans van belang, wordt de aanvraag van een vergunning ingediend bij burgemeester en wethouders en gaat deze vergezeld van een compensatievoorstel.

Ingevolge artikel 3.1.4, eerste lid, verlenen burgemeester en wethouders de vergunning, indien naar hun oordeel het met de onttrekking, samenvoeging of omzetting gediende belang groter is dan dat van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad.

Ingevolge het tweede lid wordt, indien burgemeester en wethouders hebben vastgesteld dat het met de onttrekking, samenvoeging of omzetting gediende belang minder zwaar weegt dan dat van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad, de vergunning verleend, indien de aanvrager bereid is compensatie te bieden, als bedoeld in artikel 3.1.5, en wordt voldaan aan de door burgemeester en wethouders hiermee verband houdende voorwaarden en voorschriften.

Ingevolge artikel 3.1.5, eerste lid, moet compensatie worden geboden door het toevoegen aan de woningvoorraad van andere, vervangende woonruimte die naar het oordeel van burgemeester en wethouders gelijkwaardig is aan de te onttrekken woonruimte.

Ingevolge het derde lid, aanhef en onder c, is de aanvrager, indien en voor zover de compensatie, als bedoeld in het eerste lid, niet mogelijk is, een financiële bijdrage verschuldigd. Daarbij geldt in geval van omzetting van woonruimte, als een vergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend, een prijs van € 211,00 per vierkante meter.

Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, voor zover thans van belang, zijn burgemeester en wethouders bevoegd in gevallen waarin toepassing van deze verordening naar hun oordeel tot een bijzondere hardheid leidt ten gunste van de aanvrager af te wijken van deze verordening.

2. Tot 28 januari 2007 voerde het college het beleid dat, indien bij de beslissing op een aanvraag om verlening van een omzettingsvergunning de belangenafweging in het voordeel van de aanvrager uitviel, de aanvrager voor het verkrijgen van zodanige vergunning geen compensatie als bedoeld in artikel 3.1.5 van de Huisvestingsverordening behoeft te bieden.

Vanaf 28 januari 2007 wordt bij de behandeling van aanvragen om verlening van een omzettingsvergunning in voorkomende gevallen compensatie overeenkomstig de Huisvestingsverordening verlangd (hierna: het gewijzigde beleid).

3. Indien de belangenafweging bij een vergunningaanvraag in het nadeel van de aanvrager uitviel, kon deze in de periode van 4 maart 2009 tot 4 september 2009 in aanmerking komen voor toepassing van een door het college gehanteerde coulanceregeling. Hiervoor golden de volgende voorwaarden:

1. De aanvrager dient aan te tonen dat de situatie van kamerbewoning is ontstaan tussen 21 augustus 2001 en 27 januari 2007;

2. De aanvrager dient voor iedere kamer geldige huurcontracten te overhandigen van de huidige huurders;

3. De aanvrager dient aan te tonen dat de huidige huren van iedere kamer voldoen aan het puntensysteem voor kamerverhuur.

4. Aan de in bezwaar gehandhaafde besluiten heeft het college ten grondslag gelegd dat het belang dat is betrokken bij het behoud van zelfstandige woonruimte zwaarder weegt dan het financiële belang van [appellant]. Omdat [appellant] te kennen heeft gegeven bereid te zijn financieel te compenseren heeft het college de aanvragen van [appellant] toegewezen. Volgens het college komt [appellant] echter niet in aanmerking voor de coulanceregeling, omdat hij niet voldoet aan de eerste voorwaarde.

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het gewijzigde beleid van het college onredelijk is. Volgens [appellant] heeft het college bij de vaststelling van zijn beleid in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) gehandeld, omdat het beleid is gebaseerd op onjuiste feiten en omstandigheden. Volgens [appellant] was het college bij vaststelling van het beleid niet op de hoogte van de grootschalige kamerverhuur in panden, zonder dat daarvoor omzettingsvergunningen waren verleend. Volgens [appellant] had het college moeten inventariseren wat de omvang van de vergunningloze verhuur was en welke implicaties het gewijzigde beleid op de samenstelling van de woonruimtevoorraad zou hebben. De rechtbank heeft voor haar oordeel dat het gewijzigde beleid niet onredelijk is volgens [appellant] ten onrechte verwezen naar de coulanceregeling. De rechtbank heeft volgens [appellant] niet onderkend dat de belangen van aanvragers van omzettingsvergunningen ten onrechte pas worden meegewogen in een fase waarin al vaststaat dat een vergunning alleen verkregen kan worden door het betalen van compensatie. Bovendien heeft de coulanceregeling een beperkt toepassingsbereik, waardoor [appellant] geen beroep kan doen op de regeling. Voorts heeft de rechtbank volgens [appellant] miskend dat zij heeft aangevoerd dat de coulanceregeling niet consistent wordt toegepast, omdat het college in sommige gevallen wel en in andere gevallen geen toepassing geeft aan de coulanceregeling. In de voorwaarden bij de coulanceregeling schuilt de ongelijkheid, aldus [appellant].

5.1. Indien aan de orde is de toetsing van de redelijkheid van de belangenafweging die aan door een bestuursorgaan vastgesteld beleid ten grondslag ligt, noopt de verhouding tussen bestuursorgaan en bestuursrechter tot terughoudendheid bij de bestuursrechter. Aan de

bestuursrechter is dan slechts ter beoordeling of het bestuursorgaan bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot het beleid heeft kunnen komen.

5.2. Bij de vaststelling van het gewijzigde beleid heeft het college in aanmerking genomen dat uit onderzoek van de Universiteit Utrecht uit 2007 is gebleken dat 75% van de studenten binnen drie maanden een kamer vindt. Volgens het college is deze positieve ontwikkeling onder andere het resultaat van nieuwbouw die op verschillende plaatsen in de stad is gerealiseerd. Zo heeft het college gewezen op de ontwikkeling van de citycampus MAX aan de Europalaan, waar ongeveer 1000 zelfstandige huur- en koop-eenheden zijn gerealiseerd voor zowel studenten als afgestudeerden en andere starters. Daarnaast heeft het college zich op het standpunt gesteld dat het kamertekort wordt teruggedrongen door bestaande panden, niet zijnde woningen, te herinrichten voor studentenhuisvesting. Voorts worden sloopwoningen tijdelijk verhuurd.

Bij de vaststelling van het gewijzigde beleid is het college blijkens het verweerschrift bij de rechtbank uitgegaan van een verstoord evenwicht in de woningmarkt en een dreiging van verdere versterking daarvan. Daarbij heeft het college in aanmerking genomen dat de wachtlijsten voor kamerverhuur ten behoeve van studenten langer zijn dan gewenst, evenals de wachttijd. Het college heeft daarbij echter ook betrokken dat degenen die zelfstandige woonruimte zoeken worden geconfronteerd met zeer lange wachttijden en dat studenten die kamers zoeken in verhouding daarmee veel sneller een oplossing vinden voor hun huisvestingsprobleem. Weliswaar wil het college de woningnood onder studenten terugdringen, maar het wil dit naar eigen zeggen niet bereiken ten koste van de schaars beschikbare zelfstandige woonruimte. Mede gelet hierop heeft het college bij het vaststellen van het gewijzigde beleid meer gewicht willen toekennen aan het behoud en de samenstelling van de woonruimtevoorraad dan aan financiële belangen van partijen zoals [appellant].

5.3. Het gewijzigde beleid acht de Afdeling met de rechtbank niet onredelijk. Voor zover [appellant] betoogt dat het college de feitelijke reële situatie van illegale verhuur van kamers bij vaststelling van het beleid niet in aanmerking heeft genomen, heeft het college zich ter zitting bij de Afdeling op het standpunt gesteld dat weliswaar geen volledig beeld bestond over de gehele omvang, maar dat de problemen met illegaal omgezette woonruimtes bekend waren. In het licht van dit betoog van het college, in aanmerking genomen dat illegale omzettingen naar hun aard niet altijd voor het college kenbaar zullen zijn, kan niet staande worden gehouden dat het college geen rekening heeft gehouden met de feitelijke situatie.

5.4. Met de coulanceregeling heeft het college willen bewerkstelligen dat de zwaarste financiële gevolgen voor een bepaalde groep eigenaren die in een bepaalde periode zonder de daartoe vereiste vergunning zelfstandige woonruimte heeft omgezet naar onzelfstandige woonruimte worden verlicht. Om in aanmerking te komen voor deze coulanceregeling heeft het college drie voorwaarden gesteld, waaraan deze eigenaren dienen te voldoen.

De Afdeling acht deze coulanceregeling en de daarin gestelde voorwaarden niet onredelijk. Het standpunt van [appellant] dat de rechtbank niet heeft onderkend dat uit de coulanceregeling blijkt dat de financiële belangen van aanvragers van omzettingsvergunningen ten onrechte pas worden meegewogen in een fase waarin al vaststaat dat een vergunning alleen verkregen kan worden door het betalen van compensatie gaat uit van een onjuiste opvatting. Het college heeft immers reeds bij de vaststelling van het gewijzigde beleid rekening gehouden met de belangen van partijen zoals [appellant].

Het stellen van voorwaarden in een regeling als hier aan de orde leidt ertoe dat bepaalde

gevallen wel, en andere groepen niet in aanmerking komen. Van inconsistente toepassing van de coulanceregeling is niet gebleken. Voor zover het betoog van [appellant] zich richt tegen de derde voorwaarde, wordt overwogen dat het college daarmee heeft willen bewerkstelligen dat slechts die groep van eigenaren voor coulance in aanmerking komt, die een huurprijs berekent die kan worden aangemerkt als een redelijke huurprijs. Dat het college voor die derde voorwaarde in de coulanceregeling aansluiting heeft gezocht bij de maximale huurprijsgrens als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek en artikel 1, vierde lid, van de Huisvestingswet, is niet onredelijk te achten, gezien doel en strekking van het beleid van het college.

6. Voorts heeft de rechtbank volgens [appellant], die daartoe verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 28 januari 2009 in zaak nr. 200805500/1, nagelaten te toetsen of de belangenafweging in dit individuele geval niet onredelijk is. Volgens [appellant] heeft het college ten onrechte niet bij zijn besluitvorming betrokken dat het gaat om een ten tijde van de beleidswijziging reeds bestaande situatie van kamerverhuur in de panden. Volgens [appellant] hadden deze specifieke belangen moeten worden meegewogen bij het nemen van het besluit.

6.1. Het betoog faalt. Het college heeft bij het in beroep bestreden besluit de financiële belangen van [appellant] in aanmerking genomen en deze minder zwaarwegend geacht dan het belang bij behoud van zelfstandige woonruimte. Gelet op het gewijzigde beleid heeft de rechtbank terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat deze door het college gemaakte belangenafweging onredelijk is. Dat het ging om een ten tijde van de beleidswijziging reeds bestaande en illegale situatie is, gelet op het standpunt van het college dat de problemen met illegaal omgezette woonruimtes bekend waren bij de vaststelling van het gewijzigde beleid, reeds verdisconteerd in dat beleid.

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

8. 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. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. A. Hammerstein en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Grimbergen, ambtenaar van staat.

w.g. Van Altena w.g. Grimbergen
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 december 2012

195-671.