

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY5145
Datum uitspraak	5 december 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 december 2009 heeft het college een aanvraag van [appellant] om verlening van een vergunning om de zelfstandige woonruimte aan de [locatie] te Utrecht om te zetten in onzelfstandige woonruimte toegewezen onder de voorwaarde van financiële compensatie.

Volledige tekst

201110278/1/A3.

Datum uitspraak: 5 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 12 augustus 2011 in zaak nr. 10/2066 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht.

Procesverloop

Bij besluit van 8 december 2009 heeft het college een aanvraag van [appellant] om verlening van een vergunning om de zelfstandige woonruimte aan de [locatie] te Utrecht om te zetten in onzelfstandige woonruimte toegewezen onder de voorwaarde van financiële compensatie.

Bij besluit van 10 mei 2010 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 augustus 2011, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard en zijn verzoek om schadevergoeding afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 augustus 2012, waar [appellant] 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, 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 behoefde 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 het in beroep bestreden besluit heeft het college ten grondslag gelegd dat het pand waarvoor [appellant] een omzettingsvergunning heeft aangevraagd valt binnen een prijscategorie, waarvan het behoud als zelfstandige woonruimte van zeer groot belang is voor met name de starters en doorstarters op de Utrechtse woningmarkt. De financiële bereikbaarheid van panden voor starters en doorstarters bevordert de wenselijk geachte doorstroming op de woningmarkt, aldus het college. Volgens het college weegt het belang dat is gediend bij behoud van zelfstandige woonruimte zwaarder dan het financiële belang van [appellant] bij omzetting.

In geval van een aanbod tot reële compensatie moet volgens het college specifiek worden gemotiveerd welk pand zal worden omgezet en dient een verleende bouwvergunning te worden overgelegd. Dit in aanmerking genomen is het door [appellant] gedane aanbod tot reële compensatie volgens het college niet concreet. Omdat [appellant] te kennen heeft gegeven bereid te zijn tot financiële compensatie heeft het college de aanvraag 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. 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. Het gewijzigde beleid is volgens [appellant] in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld, omdat de wethouder zou hebben gesteld terugdringing van de benodigde kamers onwenselijk te achten. Verder voert [appellant] aan dat het stellen van de eerste voorwaarde in de coulanceregeling in strijd is met het gelijkheidsbeginsel en dat het college met het stellen van de derde voorwaarde uit de coulanceregeling misbruik maakt van zijn bevoegdheid.

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 in 2007 is gebleken dat 75% van de studenten binnen drie maanden een kamer vindt. Volgens het college is deze positieve ontwikkeling onder meer 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 studentenhuysvesting. Voorts worden sloopwoningen tijdelijk verhuurd.

Zoals de Afdeling in haar uitspraak van heden (in zaak nr. 201110230/1/A3) heeft overwogen is het college bij de vaststelling van het gewijzigde beleid uitgegaan van een verstoord evenwicht in de woningmarkt en een dreiging van verdere verstoring 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 schaarse 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 woningeigenaren zoals [appellant].

Het gewijzigde beleid acht de Afdeling met de rechtbank niet onredelijk. Geen grond bestaat voor het oordeel dat het beleid in strijd met het vertrouwensbeginsel is vastgesteld, reeds omdat het beleid niet op het terugdringen van het aantal studentenkamers is gericht.

5.3. 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 gevallen niet in aanmerking komen. Van inconsistente toepassing van de coulanceregeling is niet gebleken. Voor zover [appellant] betoogt dat voor het stellen van de eerste voorwaarde geen gerechtvaardigde grond bestaat, wordt overwogen dat het college slechts de groep pandeigenaren voor coulance in aanmerking heeft willen laten komen, die met de verhuur van kamers is begonnen in de periode dat het college het beleid voerde dat omzettingsvergunningen werden verleend, omdat het belang van de aanvrager zwaarder werd geacht dan het belang van het behoud en samenstelling van de woonruimtevoorraad. Indien deze groep in die periode reeds de omzettingsvergunningen had aangevraagd, was hun derhalve geen financiële compensatie opgelegd. Naar het oordeel van

de Afdeling is dit door het college gemaakte onderscheid tussen voornoemde groep pandeigenaren en andere pandeigenaren te billijken. Overigens wijst de Afdeling erop dat [appellant] naar eigen zeggen in 1993 is aangevangen met de verhuur van kamers. Indien hij destijds een vergunning had aangevraagd, waartoe hij op grond van de Huisvestingsverordening verplicht was, zou, indien de belangenafweging in zijn nadeel was uitgevallen, het college hem wel een verplichting tot financiële compensatie hebben opgelegd.

Daargelaten dat het college [appellant] niet heeft tegengeworpen dat hij niet voldoet aan de derde voorwaarde uit de coulanceregeling, 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. Verder voert [appellant] aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college ten onrechte de huisvestingsbelangen van studenten niet heeft meegewogen. Voorts heeft de rechtbank miskend dat zijn aanbod tot reële compensatie voldoende concreet was.

Bovendien heeft de rechtbank volgens [appellant] niet onderkend dat, omdat het college de situatie jarenlang heeft gedoogd, het college hem een vergunning had moeten verlenen zonder dat hem een verplichting tot compensatie was opgelegd. Ook heeft de rechtbank volgens [appellant] niet onderkend dat het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel handelt nu het college zonder goede gronden hem wel, en pandeigenaren met kinderen die in Utrecht studeren geen verplichting tot financiële compensatie oplegt.

6.1. Het college heeft de huisvestingsbelangen van de studenten in het in beroep bestreden besluit in aanmerking genomen en deze, tezamen met de financiële belangen van [appellant], minder zwaarwegend geacht dat het belang dat is gediend bij het behoud van de bestaande voorraad zelfstandige woonruimte. In aanmerking genomen het gewijzigde beleid, heeft de rechtbank terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat deze door het college gemaakte afweging onredelijk is.

Met betrekking tot het aanbod van reële compensatie heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het aanbod van [appellant] niet concreet genoeg was. Dat [appellant], zoals hij ter zitting bij de Afdeling naar voren heeft gebracht, de bereidheid heeft getoond een bedrag bij een notaris te storten waarmee toekomstige bouwplannen zouden kunnen worden gefinancierd, kan evenmin als een concreet aanbod tot reële compensatie worden beschouwd. Voorts is niet gebleken dat het college de illegale situatie in het pand van [appellant] heeft gedoogd.

Met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel heeft de rechtbank terecht overwogen dat de constructie waarop [appellant] doelt, ziet op de situatie waarin om verlening van een tijdelijke omzettingsvergunning wordt verzocht door een ouder ten behoeve van een studerende zoon of dochter. Nu [appellant] de omzettingsvergunning niet heeft aangevraagd ten behoeve van een studerende zoon of dochter, noch heeft verzocht om een tijdelijke omzettingsvergunning, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat zijn geval niet vergelijkbaar is met de eerdergenoemde gevallen. Het betoog faalt.

7. Voor zover [appellant] in zijn hogerberoepschrift zijn beroepschrift integraal heeft opgenomen en aldus heeft verwezen naar zijn in beroep naar voren gebrachte argumenten,

wordt als volgt overwogen. Voorwerp van hoger beroep is de uitspraak van de rechtbank. Indien en voor zover [appellant] het oneens is met de overwegingen van de rechtbank waarin de door hem in beroep voorgedragen gronden zijn verworpen, dient [appellant] dit in hoger beroep te motiveren. Het integraal opnemen van zijn beroepschrift volstaat niet als een motivering waarmee de uitspraak effectief kan worden aangevochten. Voor zover [appellant] ter zitting bij de Afdeling in zijn pleitnotitie heeft verwezen naar gronden in hoger beroep in andere zaken, vallen deze gronden buiten de omvang van dit geding, waardoor deze niet bij dit hoger beroep worden betrokken.

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

9. 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.W.M. Bijloos en mr. A. Hammerstein, 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.