

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BZ3977
Datum uitspraak	13 maart 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 juni 2011 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast om de omzetting van de woning aan de [locatie] te Dordrecht (hierna: de woning) in onzelfstandige woonruimte ongedaan te maken.

Volledige tekst

201206489/1/A3.

Datum uitspraak: 13 maart 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Dordrecht,

tegen de uitspraak van de rechtbank Dordrecht van 8 juni 2012 in zaak nr. 11/1577 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Dordrecht.

Procesverloop

Bij besluit van 20 juni 2011 heeft het college [appellant] onder oplegging van een dwangsom gelast om de omzetting van de woning aan de [locatie] te Dordrecht (hierna: de woning) in onzelfstandige woonruimte ongedaan te maken.

Bij besluit van 7 november 2011 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 juni 2012 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.

Het college 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 7 februari 2013, waar [appellant], en het college, vertegenwoordigd door mr. G. Boukich, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Huisvestingswet, wordt onder 'woonruimte' een besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden, verstaan.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, stelt de gemeenteraad een huisvestingsverordening vast, indien het naar het oordeel van de gemeenteraad noodzakelijk is regelen te stellen met betrekking tot wijzigingen van de woonruimtevoorraad als bedoeld in hoofdstuk III.

Ingevolge artikel 30, eerste lid, aanhef en onder c, 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 het tweede lid wordt onder zelfstandige woonruimte als bedoeld in het eerste lid, onder c, een woonruimte welke een eigen toegang heeft en welke door een huishouden kan worden bewoond zonder dat dit daarbij afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen buiten die woonruimte verstaan.

Ingevolge artikel 1.1, aanhef en onder h, van de Huisvestingsverordening gemeente Dordrecht (hierna: Huisvestingsverordening), wordt onder 'huishouden' een alleenstaande, dan wel twee of meer personen die een duurzame gemeenschappelijke huishouding voeren of willen gaan voeren, verstaan.

Ingevolge die aanhef en onder l, wordt onder 'onzelfstandige woonruimte' woonruimte, niet zijnde woonruimte bestemd voor inwoning, die geen eigen toegang heeft en die niet door een huishouden kan worden bewoond, zonder dat dit daarbij afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen buiten die woonruimte, verstaan.

Ingevolge artikel 3.1.1 is het bepaalde in de artikelen 3.1.1 tot en met 3.1.6 van toepassing op gebouwen die woonruimte bevatten.

Ingevolge artikel 3.1.2, aanhef en onder c, is het verboden om zonder vergunning van burgemeester en wethouders een woonruimte, aangewezen in artikel 3.1.1 van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten of om te laten zetten.

2. Het college heeft aan het besluit van 20 juni 2011 ten grondslag gelegd dat bij inspectie op 21 april 2011 is vastgesteld dat de woning, waarvan [appellant] eigenaar en verhuurder is, is omgezet van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte, zonder dat daarvoor een vergunning als bedoeld in artikel 30, eerste lid, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet en artikel 3.1.2, aanhef en onder c, van de Huisvestingsverordening is verleend of aangevraagd. Aangezien deze inspectie niet volledig was, heeft een tweede inspectie plaatsgevonden op 22 september 2011. Deze tweede inspectie bevestigt volgens het college dat de woning is omgezet van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de inspectierapportages niet aan het besluit tot het opleggen van de last onder dwangsom ten grondslag mochten worden

gelegd. Hij voert hiertoe aan dat de inspectierapportages zijn opgesteld door niet gekwalificeerde en onvoldoende opgeleide medewerkers van de Taskforce Huisvesting Arbeidsmigranten. [appellant] stelt verder dat de inspecteurs zonder zijn toestemming het pand hebben betreden en daarmee huisvredebreuk hebben gepleegd.

3.1. De stelling van [appellant] dat de inspecteurs ongekwalificeerd en onvoldoende voor hun toezichthoudende taak waren opgeleid, is niet gemotiveerd en leidt reeds hierom niet tot het ermee beoogde resultaat.

De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat [appellant] geen beroep kan doen op de onschendbaarheid van de woning omdat dit beroep slechts toekomt aan de bewoners. [appellant] is belanghebbende bij het door hem bestreden besluit en kan in de door hem daartegen gevoerde procedure alle argumenten aanvoeren die kunnen leiden tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van dat besluit. Aangezien de aan hem opgelegde last onder dwangsom is gebaseerd op bevindingen van het onderzoek, verricht bij de binnentreding, kan hij de rechtmatigheid van de binnentreding in deze procedure aan de orde stellen. Voor zover de rechtbank heeft beoogd toepassing te geven aan het relativiteitsbeginsel, zoals neergelegd in het sinds 1 januari 2013 geldende artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht, geldt het volgende. Ingevolge het overgangsrecht van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht is in dit geval het recht zoals dit gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van toepassing.

Dit leidt echter niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak, nu er geen inbreuk op het huisrecht heeft plaatsgevonden. Het college heeft onweersproken gesteld dat de inspecteurs toestemming tot binnentreding hebben gekregen van de bewoners. Niet in geschil is dat [appellant] ten tijde van de inspectie niet in de woning woonde. Reeds daarom brengt het ontbreken van zijn toestemming niet met zich dat het huisrecht is geschonden.

De rechtbank heeft, zij het op onjuiste gronden, terecht overwogen dat het college de rapportages aan het besluit ten grondslag heeft mogen leggen. Het betoog faalt.

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet tot oplegging van de last onder dwangsom heeft mogen besluiten. Hij voert hiertoe aan dat de woning niet is omgezet in onzelfstandige woonruimte. De bewoners vormen een gemeenschappelijke huishouding, omdat zij een gezamenlijke bankrekening hebben en ingeschreven staan in de gemeentelijke basisadministratie. De woning is niet verbouwd of aangepast en is daardoor nog steeds een zelfstandige woonruimte. De inspecteurs hebben op basis van een verkeerde interpretatie van de regelgeving de woonruimte als onzelfstandig bestempeld. Dit beleid neigt naar machtsmisbruik en vooringenomenheid van de gemeente, aldus [appellant].

[appellant] voert voorts aan dat, als hij de gestelde overtreding al heeft begaan, handhaving door het college in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Door de gemeente wordt dezelfde overtreding begaan door onroerend goed zonder een onttrekkingsvergunning te verhuren ten behoeve van anti-kraak, waartegen niet wordt opgetreden, aldus [appellant].

4.1. In geschil is hier de vraag of de woning werd bewoond door één huishouden in de zin van artikel 1.1, aanhef en onder h, van de Huisvestingsverordening.

Tijdens de inspectie van 22 september 2011 zijn zes slaapplekken aangetroffen en waren drie personen aanwezig, waarvan twee stonden ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. De aanwezige personen hebben, blijkens de foto's die tijdens de inspectie van hun identiteitsbewijzen zijn genomen, de Poolse nationaliteit. De drie bewoners hebben verklaard dat zij collega's van elkaar zijn en geen samenlevende partners of familie zijn.

Hoewel twee bewoners een gezamenlijke rekening hebben, staan op het overgelegde bankafschrift slechts twee transacties. De bewoners hebben tevens verklaard dat zij allemaal een huurovereenkomst met [appellant] hebben en dat zij niet weten hoe lang zij in de woning zullen wonen. Voorts hebben zij verklaard dat de samenstelling van de groep huurders eens per half jaar wisselt en dat een van hen binnenkort weer terug gaat naar Polen en na een maand terug komt naar Nederland afhankelijk van het werkaanbod.

De rechtbank heeft met juistheid geoordeeld dat uit deze bevindingen in onderlinge samenhang bezien volgt dat de bewoners van de woning niet de intentie hadden om bestendig voor onbepaalde tijd een huishouden te vormen en het college daarom terecht heeft geconcludeerd dat de bewoners geen duurzame gemeenschappelijke huishouding voerden en dus geen huishouden in de zin van artikel 1.1, aanhef en onder h, van de Huisvestingsverordening vormden. Hetgeen [appellant] heeft aangevoerd, biedt geen grond voor een ander oordeel. Dat hij geen huurovereenkomst met iedere bewoner afzonderlijk heeft afgesloten, doet niet af aan de wijze waarop de bewoners feitelijk de woning bewoonden, zoals dit bij de inspectie is vastgesteld.

4.2. Aangezien de bewoners van de woning geen huishouden in de zin van artikel 1.1, aanhef en onder h, van de Huisvestingsverordening vormden, heeft de rechtbank met juistheid geoordeeld dat het college er terecht van is uitgegaan dat de woning is omgezet van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte. Ingevolge artikel 30, eerste lid, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet en artikel 3.1.2, aanhef en onder c, van de Huisvestingsverordening was daarvoor vergunning vereist. Bij gebreke van deze vergunning is de omzetting van de woning in strijd met deze wettelijke voorschriften. [appellant] kan als eigenaar en verhuurder van de woning als overtreder worden aangemerkt.

4.3. Nu de woning in strijd met de Huisvestingswet en de Huisvestingsverordening in onzelfstandige woonruimte is omgezet, was het college bevoegd om ter zake handhavend op te treden. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in het 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 uitzicht op legalisatie 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.

4.4. Niet in geschil is dat geen concreet zicht op legalisatie bestaat. De door [appellant] gestelde omstandigheid dat het college niet optreedt tegen bewoning door kraakwachten van leegstaande panden van de gemeente, kan niet als een omstandigheid die aan oplegging van de last onder dwangsom in de weg staat worden aangemerkt. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat in die panden de Huisvestingswet en de Huisvestingsverordening worden overtreden. Anders dan [appellant] betoogt, heeft de rechtbank dan ook terecht geoordeeld dat er niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel is gehandeld.

4.5. Gezien het voorgaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college tot oplegging van de last onder dwangsom heeft mogen besluiten. Het betoog faalt.

5. Tot slot betoogt [appellant] dat de rechtbank heeft miskend dat de opgelegde dwangsom van € 20.000,00 disproportioneel is.

5.1. De dwangsom is gebaseerd op de kosten van het treffen van voorzieningen of maatregelen en op het economisch voordeel als de voorzieningen en maatregelen niet

getroffen zouden worden. Daarbij komt dat [appellant] verschillende malen dwangsommen heeft verbeurd voor soortgelijke overtredingen. Derhalve heeft de rechtbank terecht overwogen dat de opgelegde dwangsom niet disproportioneel is. Het betoog faalt.

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, gezien hetgeen onder 3.1 is overwogen met verbetering van de gronden, 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. D. Roemers, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, ambtenaar van staat.

w.g. Roemers w.g. De Vries

lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 13 maart 2013

582-773.