

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:876
Datum uitspraak	28 augustus 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 februari 2011 heeft het college geweigerd [appellante] vergunning te verlenen voor het omzetten van het pand aan de [locatie] te Eindhoven (hierna: het pand) van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte.

Volledige tekst

201203273/1/A3.

Datum uitspraak: 28 augustus 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te Eindhoven,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 2 maart 2012 in zaak nr. 11/3988 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven.

Procesverloop

Bij besluit van 15 februari 2011 heeft het college geweigerd [appellante] vergunning te verlenen voor het omzetten van het pand aan de [locatie] te Eindhoven (hierna: het pand) van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte.

Bij besluit van 5 oktober 2011 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar deels gegrond en voor het overige ongegrond verklaard en het besluit van 15 februari 2011 onder aanvulling van de motivering gehandhaafd.

Bij uitspraak van 2 maart 2012 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.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 april 2013, waar [appellante], bijgestaan door mr. T.I.P. Jeltma, advocaat te Veldhoven, en het college, vertegenwoordigd door

J.N.H. Keper, werkzaam bij de gemeente, 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 5.1 van de Regionale Nood-Huisvestingsverordening 2010 (hierna: de verordening) is het in artikel 30, eerste lid, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet vervatte verbod van toepassing op alle woonruimten waarin onzelfstandige woonruimte wordt verleend aan drie of meer personen, indien de eigenaar niet tevens woonachtig is in de desbetreffende woning.

Ingevolge artikel 5.2 is het verboden een woonruimte, aangewezen in artikel 5.1, met het oog op het behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad, zonder vergunning van het college van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten.

Ingevolge artikel 5.4, tweede lid, aanhef en onder a, weigert het college een omzettingsvergunning, indien vaststaat of redelijkerwijs moet worden aangenomen dat verlening van deze vergunning ten behoeve van kamerverhuur zou leiden tot een ontoelaatbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het gebouw waarop de aanvraag betrekking heeft.

2. Bij het besluit van 5 oktober 2011 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat verlening van de gevraagde vergunning ten behoeve van kamerverhuur tot een ontoelaatbare inbreuk op het woon- en leefmilieu in de omgeving van het pand zou leiden. Daaraan heeft het een met toepassing van de zogenoemde leefbaarheidstoets tot stand gekomen advies van de wijkcoördinator van 7 februari 2011 en een nader advies van 3 oktober 2011 ten grondslag gelegd. Uit de aldus herhaalde leefbaarheidstoets volgt dat recentelijk handhavingsacties met betrekking tot het pand hebben plaatsgevonden. Voorts komt uit deze toetsen naar voren dat in het deel van de Verwerstraat waar het pand staat in ieder geval vier van de ongeveer dertig panden legaal zijn gesplitst, aan het begin van de straat een appartementencomplex aanwezig is en verlening van de gevraagde vergunning tot gevolg heeft dat de woning naast het pand aan weerszijden door kamergewijs verhuurde woningen wordt ingesloten. Volgens beide toetsen is er in de Verwerstraat een hoge parkeerdruk, blijkt uit politiegegevens van toenemende overlast door zwervers en alcohol- en drugsgebruik in de straat en zijn bij de gemeente en de politie recentelijk vanuit verschillende adressen in de straat meldingen, klachten en signalen ontvangen over parkeerdruk, overlast door drank- en drugsgebruik en onregelmatig aangeboden huisvuil, geluidsoverlast en slecht onderhoud van woningen en tuinen. Het bij de leefbaarheidstoets van 3 oktober 2011 opgenomen oordeel van de stadstoezichthouders luidt dat de huidige druk op de leefomgeving van het pand te hoog is en meer woningsplitsing niet gewenst is. De wijkcoördinator heeft op grond van deze bevindingen negatief geadviseerd omtrent verlening van de gevraagde vergunning. Gelet hierop heeft het college de weigering de vergunning te verlenen gehandhaafd.

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college zich op het standpunt mocht stellen dat verlening van de gevraagde vergunning zou leiden tot een inbreuk, als bedoeld in artikel 5.4, tweede lid, aanhef en onder a, van de verordening. Weliswaar is gebleken dat, anders dan in het advies van de wijkcoördinator is vermeld, recentelijk geen handhavingsactie met betrekking tot het pand is uitgevoerd, maar de overige bevindingen van de wijkcoördinator bieden voldoende grond voor dit standpunt van het college, aldus de rechtbank.

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het besluit van 5 oktober 2011 niet is gebaseerd op consistent, op schrift gesteld en gepubliceerd beleid en daarom in strijd is met de rechtszekerheid.

Evenmin heeft de rechtbank volgens haar onderkend dat bij de toetsing aan het criterium, neergelegd in artikel 5.4, tweede lid, aanhef en onder a, van de verordening, uitsluitend van belang is of kamerverhuur in het pand tot voormelde inbreuk zou leiden en dat van een dergelijke inbreuk niet is gebleken. Dat andere omgevingsfactoren overlast in de omgeving van het pand veroorzaken, maakt niet dat de vergunning daarom mocht worden geweigerd, aldus [appellante].

4.1. Het betoog faalt. Anders dan [appellante] betoogt, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat, gelet op de tekst van artikel 5.4, tweede lid, aanhef en onder a, van de verordening, het college een ruime mate van beoordelingsvrijheid heeft bij de beantwoording van de vraag of vaststaat, dan wel redelijkerwijs moet worden aangenomen dat verlening van de omzettingsvergunning ten behoeve van kamerverhuur tot een ontoelaatbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het desbetreffende pand zou leiden, en de rechter die beoordeling terughoudend dient te toetsen.

Het college heeft in het verweerschrift uiteengezet dat bij de besluitvorming op de voor 1 april 2010 ingediende aanvragen om een omzettingsvergunning ten behoeve van kamerverhuur de leefbaarheidsmatrix werd toegepast ter beoordeling van de vraag of verlening van die vergunning tot vorenbedoelde inbreuk zou leiden. Deze matrix omvatte informatie gebaseerd op de zogenoemde buurtthermometer, waarmee een vergelijkend beeld van de leefbaarheid op buurniveau werd verkregen, een opname van de feitelijke situatie door stadstoezichthouders en een advies van het uit diverse wijkcoördinatoren bestaande stadsdeelteam. Volgens het college heeft de praktijk uitgewezen dat in veel gevallen een negatief advies van het stadsdeelteam, gebaseerd op de door bewoners in de desbetreffende straat ervaren situatie van inbreuk op hun woon- en leefmilieu, terzijde werd geschoven vanwege de momentopnamen door het stadstoezicht en de buurtthermometer, die in mindere mate op die situatie zagen. Omdat dat onwenselijk werd geacht, is besloten de vanaf 1 april 2010 ingediende aanvragen voor een omzettingsvergunning te beoordelen aan de hand van de interne richtlijn "beoordeling ontoelaatbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu". Deze richtlijn omvat een leefbaarheidstoets, bestaande uit acht vragen. Deze dienen de betrokken wijkcoördinator uit het stadsdeelteam als hulpmiddel om tot een goed oordeel te komen omtrent de vraag of vergunningverlening tot die inbreuk zal leiden. Dit oordeel wordt neergelegd in een beargumenteerd advies voor het weigeren of verlenen van de omzettingsvergunning. Indien het advies van de wijkcoördinator negatief is en dit wordt bevestigd door de vastlegging van overlastgevende situaties door het stadstoezicht, dan wordt de vergunning geweigerd, aldus het college.

Dat de interne richtlijn niet is gepubliceerd, leidt niet tot de conclusie dat deze niet mocht worden toegepast. Een bestuursorgaan mag beleid, dat niet is neergelegd in een beleidsregel, als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht

(hierna: de Awb), als gedragslijn volgen, mits de keuze daarvoor bij ieder individueel besluit opnieuw wordt gemotiveerd.

De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college bij de beoordeling van de vraag of het verlenen van de gevraagde vergunning zou leiden tot een ontoelaatbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu niet mocht betrekken in hoeverre dit milieu in de betrokken straat reeds als sociaal kwetsbaar moet worden aangemerkt en bij een toename van het aantal kamergewijs bewoonde panden in de straat verder onder druk komt te staan.

Dat, zoals [appellante] stelt, er een dringende behoefte is aan kamerverhuur in Eindhoven ten behoeve van studenten en bij het gemeentebestuur plannen bestaan om verhuureenheden aan te bieden, daargelaten wat hiervan zij, laat onverlet dat, indien vaststaat of redelijkerwijs moet worden aangenomen dat verlening van de gevraagde vergunning zou leiden tot een ontoelaatbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het pand, het college krachtens artikel 5.4, tweede lid, aanhef en onder a, van de verordening deze vergunning dient te weigeren. Het door [appellante] aangevoerde persoonlijke belang van continuïteit van haar kamerverhuurbedrijf kan daarbij geen rol spelen.

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de antwoorden op een aantal vragen van de op 7 februari 2011 en 3 oktober 2011 uitgevoerde leefbaarheidstoets feitelijk onjuist zijn en dat bij het besluit van 5 oktober 2011 derhalve van onjuiste gegevens is uitgegaan.

5.1. Zoals ter zitting bij de rechtbank reeds is vastgesteld, zijn, anders dan bij vraag 5 van de herhaalde leefbaarheidstoets staat vermeld, recentelijk geen handhavingsacties met betrekking tot het pand uitgevoerd. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting bij de Afdeling is verder gebleken dat bij de beantwoording van vraag 2 van de leefbaarheidstoets niet is onderkend dat in het deel van de Verwerstraat waar het pand zich bevindt niet vier, maar drie panden legaal zijn gesplitst. Voorts wordt bij verlening van de gevraagde vergunning de woning naast het pand niet, zoals bij vraag 3 van de leefbaarheidstoets is vermeld, door kamergewijs verhuurde panden omsloten, aangezien in het gebouw ter andere zijde van die woning appartementen zijn gevestigd. Ten slotte is ter zitting vastgesteld dat ook de vermelding bij vraag 8 van de leefbaarheidstoets, dat de in geding zijnde vergunningaanvraag ziet op een gebouw in een bestuurlijk aangewezen gebied, gebaseerd op de buurtthermometer of een buurtanalyse, onjuist is. De wijkcoördinator is bij zijn advies van deze onjuiste gegevens uitgegaan. Dit advies en het daarop gebaseerde besluit van 5 oktober 2011 zijn derhalve onzorgvuldig tot stand gekomen.

Het betoog slaagt.

5.2. Anders dan [appellante] betoogt, heeft de rechtbank met juistheid overwogen dat aan de in verband met de vastgestelde hoge parkeerdruk in de Verwerstraat door [appellante] aangevoerde omstandigheid dat de huidige bewoners van het pand geen auto hebben, niet de betekenis toekomt die zij daaraan gehecht wenst te zien, omdat niet valt uit te sluiten dat op een later moment het pand bewoners met een auto zal hebben.

[appellante] komt evenwel met succes op tegen het oordeel van de rechtbank dat de door haar aangevoerde omstandigheden dat bij het pand een garage behoort en het parkeerterrein van een winkelpand aan de [locatie 2], waarvan zij eigenaar is, eveneens ruimte biedt om eventuele auto's van huurders van het pand te parkeren, onverlet laten dat de bestaande parkeerdruk in de Verwerstraat hoog is. Zij betoogt daartoe terecht dat de rechtbank aldus ten onrechte is voorbijgegaan aan haar betoog dat, gelet op deze gestelde omstandigheden,

kamerverhuur in het pand in dit concrete geval niet tot een verhoging van de parkeerdruk zal leiden. In beroep en hoger beroep heeft [appellante] onweersproken gesteld dat, anders dan in het besluit van 5 oktober 2011 wordt verondersteld, voormeld parkeerterrein niet door de medewerkers van de winkel in het pand [locatie 2] wordt gebruikt. Voorts heeft zij toegezegd dat ten behoeve van huurders van het pand op dat terrein een aantal gegarandeerde parkeerplaatsen beschikbaar kunnen worden gesteld. Het college dient deze aspecten te betrekken bij de beoordeling van de vraag of verlening van de gevraagde vergunning tot een ontoelaatbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het pand zou leiden.

6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 5 oktober 2011 alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb voor vernietiging in aanmerking. Het college dient met inachtneming van deze uitspraak opnieuw op het bezwaar van [appellante] te beslissen.

7. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 2 maart 2012 in zaak nr. 11/3988;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven van 5 oktober 2011, kenmerk BZ-11-0150-001;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.888,00 (zegge: achttienhonderdachtentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 768,00 (zegge: zevenhonderdachtenzestig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. I.S. Vreken-Westra, ambtenaar van staat.

w.g. Lubberdink w.g. Vreken-Westra
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 augustus 2013

434-598.