

|                  |                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2013:2552                                                                                                                                                                                                        |
| Datum uitspraak  | 24 december 2013                                                                                                                                                                                                             |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 6 september 2011 heeft het college aan [appellante] een omzettingsvergunning verleend voor gebruik van het pand aan de [locatie] in Tilburg ten behoeve van kamergewijze verhuur aan maximaal vijf personen. |

## Volledige tekst

201210717/1/A3.

Datum uitspraak: 24 december 2013

## AFDELING

### BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Tilburg,

tegen de uitspraak van de rechtbank Breda van 25 september 2012 in zaken nrs. 12/1015, 12/1016 en 12/1019 in het geding tussen:

[partij A], [partij B], [partij C], [partij D], [partij E] en [partij F]

en

het college van burgemeester en wethouders van Tilburg.

## Procesverloop

Bij besluit van 6 september 2011 heeft het college aan [appellante] een omzettingsvergunning verleend voor gebruik van het pand aan de [locatie] in Tilburg ten behoeve van kamergewijze verhuur aan maximaal vijf personen.

Bij besluit van 17 januari 2012 heeft het college het door [partij B], [partij A] en [partij C] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 25 september 2012 heeft de rechtbank de door [partij D], [partij E] en [partij F] ingestelde beroepen niet-ontvankelijk verklaard, de door [partij B], [partij A] en [partij C] ingestelde beroepen gegrond verklaard en het besluit van 17 januari 2012 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 6 februari 2013 heeft het college het door [partij B], [partij A] en [partij C] gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

[partij B], [partij A] en [partij C] hebben daartegen een beroepschrift ingediend dat door de rechtbank naar de Afdeling is doorgezonden.

[appellante], alsmede [partij B], [partij A] en [partij C] hebben 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 28 november 2013, waar [appellante], bijgestaan door mr. M.M. de Jong, advocaat te Goirle, en het college, vertegenwoordigd door mr. L.P.F. Warnier, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting [partij B], [partij A] en [partij C] gehoord.

#### 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, zoals dat ten tijde van belang luidde, 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 2.2, eerste lid, van de Verordening voor kamerverhuur- en logiespanden (hierna: de Verordening) is het verboden om een woonruimte met het oog op behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad, zonder vergunning van het college van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten.

Ingevolge het tweede lid is een omzettingsvergunning verplicht voor woonruimten die als kamerverhuurpand of als logiespand in gebruik zijn waarin verhuur van kamers plaatsvindt aan minstens drie personen.

Ingevolge artikel 2.4, eerste lid, verleent het college de omgevingsvergunning, indien naar het oordeel van het college het met de omzetting gediende belang groter is dan het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Grond tot weigering van een omzettingsvergunning is als vaststaat of redelijkerwijs moet worden aangenomen dat verlening van de omzettingsvergunning ten behoeve van kamerverhuur of logiesverhuur zou leiden tot een ontoelaatbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van de woonruimte waarop de aanvraag betrekking heeft. Een ontoelaatbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu wordt in ieder geval aanwezig geacht indien in het gebied de toelaatbare concentratie aan kamerverhuur- en logiespanden in relatie tot de leefbaarheid reeds is overschreden.

2. De rechtbank heeft overwogen dat het college een te beperkte toets heeft aangelegd door bij de beoordeling of verlening van de omzettingsvergunning tot een ontoelaatbare inbreuk op het woon- en leefmilieu in de omgeving van het pand leidt, uitsluitend de overlast van de reeds bestaande kamerverhuurpanden te betrekken. Volgens de rechtbank volgt uit artikel 2.4, eerste lid, van de Verordening dat niet alleen de concentratie van kamerverhuurpanden en de overlast die deze panden meebrengen, van belang zijn bij de beoordeling van de leefbaarheid, maar dat zich ook anderszins een inbreuk daarop kan voordoen. Gelet hierop

had het college ook andere negatieve invloeden als gevolg van een bepaalde wijze van bewonen, zoals van de nabijgelegen GGZ-instelling Jan Wierhof (hierna: de GGZ-instelling) en de plannen van die instelling om op korte termijn uit te breiden, bij de besluitvorming moeten betrekken, aldus de rechtbank.

3. [appellante] betoogt primair dat de rechtbank, door aldus te overwegen, geen juiste toetsing heeft verricht. Volgens haar is slechts van belang of de toelaatbare concentratie aan kamerverhuurpanden wordt overschreden en dan met name of een onevenredige verdeling tussen zelfstandige en onzelfstandige woonruimten zal ontstaan. De aanwezigheid van de GGZ-instelling speelt volgens [appellante] geen rol in het kader van de Huisvestingswet, nu het in deze instelling niet gaat om de beschikbare huisvestingsvoorraad. Het college heeft terecht uitsluitend beoordeeld of het veranderen van de samenstelling van de woningvoorraad tot negatieve effecten in de leefomgeving leidt, aldus [appellante]. Subsidiair voert zij aan dat de uitbreidingsplannen van de GGZ-instelling eerst na het besluit van 6 september 2011 bekend zijn geworden. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat het college deze plannen diende te betrekken in de besluitvorming, nu uit de verleende omzettingsvergunning en de Huisvestingswet volgt dat de vergunning niet kan worden ingetrokken. Het college diende derhalve de bezwaren te beoordelen naar de feiten en het recht ten tijde van het nemen van het besluit van 6 september 2011.

3.1. Bij de belangenafweging in het kader van de beslissing op een aanvraag om verlening van een omzettingsvergunning dient ook de leefbaarheid in de omgeving van de desbetreffende woonruimte te worden betrokken, nu de Huisvestingswet, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 22 november 2006 in zaak nr. [200600355/1](#)), mede die leefbaarheid beoogt te beschermen door regulering van de samenstelling van de woonruimtevoorraad, teneinde de negatieve effecten op de omgeving door het op een bepaalde wijze bewonen van een woning te beperken. Derhalve dient bij de beslissing op een aanvraag om verlening van een omzettingsvergunning ook te worden onderzocht of de leefbaarheid in de omgeving door de omzetting van de woonruimte in het gedrang komt, hetgeen aanleiding kan geven tot weigering van de gevraagde vergunning. De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat bij de beoordeling of verlening van de omzettingsvergunning tot een ontoelaatbare inbreuk op het woon- en leefmilieu in de omgeving van het pand leidt, niet alleen de concentratie van kamerverhuurpanden en de overlast die deze panden meebrengen moeten worden betrokken, maar ook de invloed van de GGZ-instelling. Daarbij geldt dat ingevolge artikel 7:11, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) door het college op grondslag van het bezwaar een volledige heroverweging van het besluit van 6 september 2011 diende plaats te vinden. Als uitgangspunt heeft daarbij te gelden dat bij het nemen van een besluit op bezwaar de feiten en omstandigheden moeten worden betrokken zoals die zich op dat moment voordoen. Onder bijzondere omstandigheden kan van dit uitgangspunt worden afgeweken. De enkele omstandigheid dat, zoals [appellante] stelt, uit de verleende omzettingsvergunning en de Huisvestingswet niet blijkt dat de vergunning bij het besluit op bezwaar kan worden ingetrokken, is geen zodanige bijzondere omstandigheid. Er bestaat derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college de uitbreidingsplannen van de GGZ-instelling bij het besluit op bezwaar diende te betrekken.

Het betoog faalt.

4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, voor zover aangevallen.

5. Bij besluit van 6 februari 2013 heeft het college, gevolg gevend aan de uitspraak van de

rechtbank, opnieuw beslist op het door [partij B], [partij A] en [partij C] gemaakte bezwaar. Dit besluit wordt ingevolge artikel 6:19, eerste lid, gelezen in verbinding met artikel 6:24 van de Awb, geacht eveneens voorwerp te zijn van dit geding.

6. In het besluit van 6 februari 2013 heeft het college het besluit van 6 september 2011 wederom gehandhaafd. Volgens het college zijn er onvoldoende aanwijzingen dat als gevolg van de verleende omzettingsvergunning de leefbaarheid in de straat dermate onder druk komt te staan dat zich een ontoelaatbare inbreuk op het woon- en leefmilieu voordoet. Hieraan heeft het ten grondslag gelegd dat er slechts twee meldingen zijn geregistreerd met betrekking tot overlast van de bestaande studentenpanden. De omstandigheid dat door het verlenen van de omzettingsvergunning drie kamerverhuurpanden naast elkaar staan en daardoor de overlast zou kunnen toenemen, acht het college niet voldoende. Voorts wijst het college erop dat het pand waarvoor de omzettingsvergunning is verleend, op ongeveer 50 meter afstand van de GGZ-instelling staat en gemiddeld slechts dertien meldingen per jaar uit de directe omgeving van de Gerard de Bondtstraat over overlast van die instelling zijn gedaan. Verder heeft het college de plannen van de GGZ-instelling om deze uit te breiden met medische heroïnebehandeling in de besluitvorming betrokken. Gelet op de omstandigheid dat de ervaringen met medische heroïnebehandeling elders goed zijn en deelnemers aan dit project een geregeld leven krijgen, verwacht het college nauwelijks overlast. De verdere maatregelen die getroffen worden, inhoudende het instellen van een beheercommissie waarin de gemeente, de politie, de instelling en omwonenden zitting hebben, het oprichten van een meldpunt met een bijbehorend overlastprotocol, cameratoezicht en gecertificeerd beveiligingspersoneel, zijn afdoende om overlast te voorkomen, aldus het college.

7. [appellante] heeft in een reactie op het nieuwe besluit op bezwaar gesteld dat zij zich niet met de gronden daarvan kan verenigen, nu volgens haar slechts van belang is of de toelaatbare concentratie aan kamerverhuurpanden wordt overschreden. Andere negatieve invloeden op de leefbaarheid, zoals van de GGZ-instelling en de uitbreidingsplannen van deze instelling, mogen volgens [appellante] niet in de besluitvorming worden meegenomen. Ten behoeve van [appellante] is derhalve een beroep van rechtswege tegen dit besluit ontstaan, waarop thans moet worden beslist. Gelet op hetgeen hiervoor onder 3.1. is overwogen, zal de Afdeling dat beroep ongegrond verklaren.

8. [partij B], [partij A] en [partij C] betogen dat het college ten onrechte ervan is uitgegaan dat de afgelopen jaren slechts twee meldingen van overlast met betrekking tot de bestaande studentenpanden zijn gedaan. Volgens hen zijn er meer meldingen gedaan, maar zijn deze niet deugdelijk vastgelegd. Ter staving hiervan hebben zij verwezen naar de informatie in een voorstel van het college aan de raad van de gemeente Tilburg van 20 september 2011.

Verder betogen [partij B], [partij A] en [partij C] dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat, gelet op de maatregelen die ter voorkoming van overlast in verband met de uitbreiding van de GGZ-instelling worden genomen, de leefbaarheid in de wijk blijft gegarandeerd. De uitbreiding van de GGZ-instelling ziet niet alleen op medische heroïnebehandelingen, maar ook op methadonverstrekking, 40 bedden reguliere verslavingszorg, zes plaatsen voor dagbehandeling, een polikliniek, verslavingsreclassering, preventie, voorlichting en advies. Nu de overlast van de GGZ-instelling voorheen al niet onder controle was, is het niet aannemelijk dat de leefbaarheid van de wijk wel gegarandeerd kan worden na uitbreiding van de GGZ-instelling, aldus [partij B], [partij A] en [partij C].

8.1. Bij de beoordeling of verlening van de omzettingsvergunning ten behoeve van kamerverhuur tot een ontoelaatbare inbreuk op het woon- en leefmilieu in de omgeving van

het desbetreffende pand leidt, komt het college beoordelingsvrijheid toe (onder meer uitspraak van 5 december 2012 in zaak nr. 201200666/1/A3). De rechter dient deze beoordeling door het college derhalve terughoudend te toetsen. Dat laat evenwel onverlet dat de besluitvorming moet voldoen aan de eisen van met name zorgvuldigheid en kenbaarheid en deugdelijkheid van de motivering die het recht daaraan stelt.

Aan zijn standpunt dat verlening van de omzettingsvergunning niet tot een ontoelaatbare inbreuk, als hiervoor bedoeld, leidt, heeft het college ten grondslag gelegd dat slechts twee meldingen zijn geregistreerd met betrekking tot overlast van de bestaande studentenpanden. Dit standpunt had het college ook ingenomen in het besluit van 17 januari 2012. In beroep hebben [partij B], [partij A] en [partij C] betoogd dat dit aantal onjuist is, onder verwijzing naar het hiervoor vermelde raadsvoorstel van 20 september 2011. Uit dit raadsvoorstel volgt dat op dat moment de beschikbare gegevens over meldingen van overlast incompleet waren, doordat de meldingen bij verschillende instanties worden gedaan en deze bij het Centraal Meldpunt niet allemaal en bovendien onder diverse categorieën worden geregistreerd. Door in het besluit van 6 februari 2013 te volstaan met de vermelding dat twee meldingen van overlast zijn gedaan, zonder inzichtelijk te maken waarop dit aantal is gebaseerd, heeft het college zijn standpunt niet deugdelijk gemotiveerd.

Over de GGZ-instelling heeft het college overwogen dat deze op ongeveer 50 meter van het pand staat. Daargelaten dat niet valt in te zien dat bij deze afstand de instelling niet van invloed kan zijn op het woon- en leefmilieu in de omgeving van het pand, is ter zitting vastgesteld dat voor een deel van de omwonenden in de Gerard de Bondtstraat de instelling op een veel kortere afstand staat. Het college heeft voorts ter zitting niet bestreden dat de GGZ-instelling op termijn met meer faciliteiten zal worden uitgebreid dan uitsluitend met medische heroïnebehandelingen. In het besluit is het college hier echter niet nader op ingegaan. Ook op dit punt geeft het besluit derhalve geen blijk van een zorgvuldige voorbereiding en een deugdelijke motivering.

De betogen slagen derhalve.

9. Gelet op het voorgaande zal de Afdeling het beroep van [partij B], [partij A] en [partij C] tegen het besluit van 6 februari 2013 gegrond verklaren en dat besluit vernietigen. Met het oog op definitieve beslechting van het geschil zal de Afdeling beoordelen of aanleiding bestaat om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb de rechtsgevolgen van dat besluit in stand te laten.

10. Ter zitting heeft het college verklaard dat de registratie van meldingen van overlast en aangiften daarvan bij de politie medio 2012 is aangescherpt en dat deze sindsdien bij het Centraal Meldpunt centraal worden geregistreerd onder vermelding van codes over de aard van de overlast. In die registratie zijn slechts twee meldingen over overlast met betrekking tot de bestaande studentenpanden opgenomen. [partij B], [partij A] en [partij C] hebben hun standpunt dat dit aantal onjuist is gehandhaafd onder verwijzing naar een door henzelf opgestelde inventarisatie van klachten over overlast van omwonenden. Aan deze inventarisatie kan echter niet de door hen gewenste betekenis worden toegekend, reeds omdat geen objectieve stukken zijn overgelegd waaruit blijkt dat van de vermelde klachten melding is gedaan bij de gemeente of de politie. Gelet hierop is het college bij zijn besluitvorming terecht uitsluitend uitgegaan van de twee bij het Centraal Meldpunt geregistreerde meldingen.

Over de GGZ-instelling heeft het college ter zitting verklaard dat de raad van de gemeente Tilburg recent zijn goedkeuring heeft uitgesproken over de uitbreidingsplannen van de

instelling en dat deze plannen niet in de tweede helft van 2013 zullen worden gerealiseerd, zoals in het besluit is vermeld, maar op zijn vroegst per 1 april 2014. Volgens [partij A] dient de instelling echter eerst nog vergunning te verkrijgen voor de beoogde uitbreidingen. De Afdeling leidt hieruit af dat de door [partij B], [partij A] en [partij C] omschreven voorgenomen plannen tot uitbreiding van de GGZ-instelling zich thans nog in een zodanig stadium bevinden dat geen grond bestaat voor het oordeel dat het college de overlast die na de uitbreiding mogelijkserwijs kan ontstaan, meer in ogenschouw had moeten nemen dan het in zijn besluitvorming heeft gedaan.

Gelet op het voorgaande heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat verlening van de omzettingsvergunning ten behoeve van kamerverhuur niet tot een ontoelaatbare inbreuk op het woon- en leefmilieu in de omgeving van het desbetreffende pand leidt. De Afdeling ziet derhalve aanleiding om te bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 6 februari 2013 in stand blijven.

11. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak, voor zover aangevallen;

II. verklaart het beroep van [appellante] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Tilburg van 6 februari 2013 ongegrond en het beroep van [partij B], [partij A] en [partij C] tegen dat besluit gegrond;

III. vernietigt dat besluit;

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. I.S. Vreken-Westra, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Vreken-Westra  
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 december 2013

434-805.