

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:160
Datum uitspraak	28 januari 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 april 2013 heeft het college Woonmanagement Maastricht B.V. onder oplegging van een dwangsom gelast het gebruik in strijd met het bestemmingsplan van het pand op het perceel [locatie] te Maastricht (hierna: het perceel) ten behoeve van kamerverhuur te beëindigen.

Volledige tekst

201400932/1/A1.

Datum uitspraak: 28 januari 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A], wonend te Maastricht en [appellant B], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg van 20 december 2013 in zaken nrs. 13/3145 en 13/3144 in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B]

en

het college van burgemeester en wethouders van Maastricht.

Procesverloop

Bij besluit van 26 april 2013 heeft het college Woonmanagement Maastricht B.V. onder oplegging van een dwangsom gelast het gebruik in strijd met het bestemmingsplan van het pand op het perceel [locatie] te Maastricht (hierna: het perceel) ten behoeve van kamerverhuur te beëindigen.

Bij afzonderlijke besluiten van 1 juli 2013 heeft het college [appellant A] onderscheidenlijk [appellant B] onder oplegging van een dwangsom gelast het gebruik in strijd met het bestemmingsplan van het pand op het perceel ten behoeve van kamerverhuur te beëindigen.

Bij besluit van 3 september 2013 heeft het college, voor zover van belang, de door [appellant B] en [appellant A] gemaakte bezwaren ongegrond verklaard, het besluit van 26 april 2013 herroepen en de lasten onder dwangsom van 1 juli 2013 gehandhaafd.

Bij uitspraak van 20 december 2013 heeft de voorzieningenrechter het door [appellant A] en

[appellant B] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en [appellant B] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant A] en [appellant B] hebben een nader stuk ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 december 2014, waar [appellant A] en [appellant B], in de persoon van [appellant A], bijgestaan door mr. J.H.L.M. Geraerds, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.E.J.M. Vorstermans-Rompelberg, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge het ten tijde van belang ter plaatse geldende bestemmingsplan "Maas en Jeker" rust op het perceel de bestemming "Woondoeleinden".

Ingevolge artikel 1, zesendertigste lid, is een grondgebonden woning een gebouw dat één woning omvat, dan wel ten hoogste twee of gedeeltelijk boven elkaar gelegen woningen omvat en dat qua uiterlijke verschijningsvorm als een eenheid kan worden beschouwd.

Ingevolge het tweeënzestigste lid, wordt onder een woning verstaan: een (gedeelte van een) gebouw dat dient voor de huisvesting van één huishouden.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, van de planvoorschriften, voor zover van belang, zijn de op de plankaart als woondoeleinden aangegeven gronden bestemd voor woondoeleinden waarbij de op de plankaart A aangegeven matrix in het linkervak het type bebouwing voor de aaneengesloten gronden als volgt aangeeft:

1 = grondgebonden,

2 = gestapeld,

3 = mengvorm van grondgebonden en gestapeld.

Ingevolge lid 4A, aanhef en onder b, zijn, voor zover van belang, burgemeester en wethouders bevoegd vrijstelling te verlenen voor het gebruik van de woning.

Ingevolge lid 5B, aanhef en eerste gedachtestreepje, zijn, voor zover van belang, burgemeester en wethouders bevoegd om de op plankaart A aangewezen gronden te wijzigen in woondoeleinden, met inachtneming dat er zowel grondgebonden als gestapelde woningen toegestaan.

Ingevolge artikel 25, eerste lid, is het verboden opstellen op de in dit plan bedoelde gronden te gebruiken, te doen of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel, strijdig met de gegeven bestemmingen zoals aangegeven in de onderscheiden doeleindenomschrijving.

De op plankaart A aangegeven matrix geeft als type bebouwing op het perceel nummer 1 aan.

2. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat het college niet bevoegd is handhavend op te treden tegen het gebruik van het pand ten behoeve van kamerverhuur. Zij voeren daartoe primair aan dat het begrip woondoeleinden gelet op de systematiek van de planvoorschriften niet beperkt dient te worden uitgelegd. In

dit verband voeren zij aan dat op het perceel niet slechts één woning is toegestaan en dat die derhalve niet bestemd is voor slechts één huishouden. Volgens [appellant A] en [appellant B] wordt onder woondoeleinden ook kamerverhuur verstaan.

[appellant A] en [appellant B] voeren subsidiair aan dat indien artikel 8, eerste lid, van de planvoorschriften beperkt dient te worden uitgelegd, de studenten samen één huishouden vormen. Daartoe voeren zij aan dat het pand op basis van één huurovereenkomst aan één groep studenten wordt verhuurd die elkaar voorheen al kenden en de studenten, gelet op artikel 1.2 van de ongedateerde huurovereenkomst de intentie hebben om in het pand langdurig te wonen. Zij voeren voorts aan dat de groep studenten een met een gezin vergelijkbare huishouding hebben. Alle studenten dragen bij in de kosten van de huishouding, er wordt samen gegeten en er worden gezamenlijk sociale activiteiten ondernomen, aldus [appellant A] en [appellant B].

2.1. De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat het pand slechts bestemd is voor de huisvesting van één huishouden. Daartoe wordt overwogen dat uit de doeleindenomschrijving van artikel 8, eerste lid, van de planvoorschriften volgt dat de gronden zijn bestemd voor woondoeleinden, zij het beperkt tot grondgebonden bebouwing. De planvoorschriften kennen geen definitie van het begrip grondgebonden bebouwing. Wel is in artikel 1, zesendertigste lid, van de planvoorschriften het begrip grondgebonden woning gedefinieerd. Het in de matrix op de plankaart weergegeven type bebouwing is een beperking op het ruime begrip woondoeleinden. Het type bebouwing op het perceel is grondgebonden en deze aanduiding kan niet anders worden begrepen dan dat het gaat om de in artikel 1 van de planvoorschriften gedefinieerde grondgebonden woning. Hierbij wordt mede in aanmerking genomen dat de in artikel 8, lid 4A, aanhef en onder b, opgenomen vrijstellingsbevoegdheid spreekt over het gebruik van de woning en dus de woonfunctie. Ook de in artikel 8, lid 5B opgenomen wijzigingsbevoegdheid naar de bestemming woondoeleinden, spreekt, voor zover hier van belang, over grondgebonden woningen.

Onder grondgebonden woning wordt een gebouw verstaan dat één woning omvat, dan wel ten hoogste twee of gedeeltelijk boven elkaar gelegen woningen omvat en dat qua uiterlijke verschijningsvorm als een eenheid kan worden beschouwd. Een woning is volgens artikel 1, tweeënzestigste lid, van de planvoorschriften een gebouw dat bestemd is voor de huisvesting van één huishouden. Op het perceel staat één woning, zodat op grond van artikel 1, tweeënzestigste lid, van de planvoorschriften in die woning de huisvesting van één huishouden is toegestaan.

Het betoog faalt in zoverre.

2.2. De voorzieningenrechter heeft voorts terecht, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 17 juni 2009 in zaak nr. 200807891/1/H1 overwogen, dat het samenwonen van een groep studenten in overwegende mate wordt bepaald door de wens om gedurende de studietijd over huisvesting te beschikken. Alleenstaande studenten hebben niet de intentie om bestendig, voor onbepaalde tijd, een met een gezinsverband vergelijkbaar samenlevingsverband met elkaar aan te gaan. Het gaat niet om een samenlevingsvorm die bestond vóór en stand zal houden ná bewoning van de woning. Het samenwonen kenmerkt zich in dit geval door een tevoren vaststaande tijdelijkheid van de samenwoning. In een dergelijke situatie kan niet van één huishouding als bedoeld in de planvoorschriften worden gesproken.

Voor het oordeel dat de studenten in dit geval een met een gezinsverband vergelijkbaar samenlevingsverband hebben en zich kwalificeren als één huishouden, omdat de studenten,

naar gesteld, elkaar voordat zij in het pand gingen wonen al kenden, de intentie hebben om langdurig in het pand te wonen, de kosten voor de huishouding gezamenlijk betalen, samen eten en gezamenlijk sociale activiteiten ondernemen, heeft de voorzieningenrechter terecht geen grond gevonden. Daartoe wordt in aanmerking genomen dat uit de door [appellant A] en [appellant B] aangevoerde omstandigheden niet volgt dat de studenten vóór de bewoning van het pand al in een dergelijke samenlevingsvorm woonden en het niet aannemelijk is dat ná de bewoning van het pand de samenlevingsvorm onveranderd blijft, reeds omdat de uit het buitenland afkomstige studenten elkaar pas net voor het sluiten van de ongedateerde overeenkomst hebben leren kennen. Voorts hebben [appellant A] en [appellant B] het door hen gestelde niet nader met stukken onderbouwd. Dat in een door [appellant A] en [appellant B] overgelegde huurovereenkomst is bepaald dat het gehuurde uitsluitend is bestemd voor het gebruik voor woondoeleinden in de vorm van een lange termijn gemeenschap dat niet wezenlijk verschillend is van een gezinsverband, brengt, anders dan [appellant A] en [appellant B] betogen, nog niet met zich dat feitelijk één huishouden aanwezig is. Ten slotte komt aan de door [appellant A] en [appellant B] overgelegde correspondentie over een principeverzoek met betrekking tot het wijzigen van de bestemming op het perceel, niet de waarde toe die zij daaraan gehecht willen zien, reeds omdat daaruit niet blijkt dat bewoning van het pand door de studenten is toegestaan.

Het betoog faalt ook in zoverre.

3. [appellant A] en [appellant B] betogen voorts dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat zij in hun belangen zijn geschaad doordat het college de aan het besluit van 26 april 2013 ten grondslagliggende rechtsgrond heeft gewijzigd ten opzichte van de in het voornemen tot oplegging van de last onder dwangsom neergelegde rechtsgrond. In het voornemen was uitsluitend het bouwen zonder omgevingsvergunning aan de orde. Het college was niet bevoegd handhavend tegen het gebruik van het pand op het perceel op te treden, aldus [appellant A] en [appellant B].

3.1. De voorzieningenrechter heeft met juistheid overwogen dat [appellant A] en [appellant B] door de wijziging van de rechtsgrond in de besluiten van 1 juli 2013 ten opzichte van het voornemen van het college een last onder dwangsom op te leggen van 2 april 2013 niet in hun belangen zijn geschaad. Daartoe heeft de voorzieningenrechter terecht van belang geacht dat reeds uit de brief van 18 april 2013 van [appellant A] en [appellant B] blijkt dat zij op de hoogte waren dat het college voornemens was handhavend op te treden tegen het gebruik in strijd met het bestemmingsplan van het pand ten behoeve van kamerverhuur, nu zij daarover zienswijzen hebben ingebracht. De eerst ter zitting naar voren gebrachte stelling dat zij enkel beperkt op de rechtsgrond ten aanzien van het gebruik van gronden hebben kunnen reageren, leidt niet tot een ander oordeel, reeds nu deze stelling niet nader is onderbouwd.

Het betoog faalt.

4. De rechtbank heeft, gelet op het voorgaande, derhalve terecht overwogen dat het college bevoegd was handhavend tegen het gebruik van het pand ten behoeve van kamerverhuur in strijd met het bestemmingsplan op te treden.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of 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 zicht op legalisering

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.

5. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat het college van handhavend optreden had behoren af te zien. Nu in het pand geen kamerverhuur plaatsvindt, maar het pand in zijn geheel wordt verhuurd, bestaat, gelet op het nieuwe bestemmingsplan, concreet zicht op legalisatie, aldus [appellant A] en [appellant B].

5.1. Tussen partijen is niet in geschil dat het verhuren van kamers aan studenten ingevolge het op 21 mei 2013 vastgestelde nieuwe bestemmingsplan "Centrum" niet is toegestaan en het pand is bestemd voor één huishouden. Nu het gebruik van het pand voor studenten, gelet op hetgeen onder 3.2 is overwogen, niet kan worden aangemerkt als één huishouden, heeft de voorzieningenrechter met juistheid overwogen dat geen concreet zicht op legalisatie aanwezig was.

Het betoog faalt.

6. [appellant A] en [appellant B] betogen voorts dat de voorzieningenrechter niet heeft onderkend dat het handhavend optreden in strijd is met het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Daartoe voeren zij aan dat uit de planvoorschriften onvoldoende duidelijk blijkt dat de verhuur van het pand aan studenten niet toegestaan is. [appellant A] en [appellant B] voeren voorts aan dat dat het college sinds 1991 op de hoogte is van het gebruik van het pand door studenten. In dit verband wijzen zij op een door J.B.M. Roosen afgelegde schriftelijke verklaring, waaruit dit blijkt. Het college heeft voorts onvoldoende gemotiveerd waarom het thans handhavend optreedt tegen het gebruik van het pand. [appellant A] en [appellant B] voeren ten slotte aan dat G. Bijnen, werkzaam bij de afdeling Handhaving van de gemeente Maastricht, aan hen heeft verklaard dat hij het college zou adviseren van handhavend optreden af te zien, zodat zij erop mochten vertrouwen dat het college niet handhavend tegen het gebruik van het pand door studenten zou optreden.

6.1. In het door [appellant A] en [appellant B], onder verwijzing naar de schriftelijke verklaring van J.B.M. Roosen, gestelde dat het college al jaren op de hoogte was van het feit dat het pand werd gebruikt ten behoeve van kamerverhuur, heeft de voorzieningenrechter terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het college van handhavend optreden had behoren af te zien en het college door handhavend tegen het gebruik op te treden in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel handelt. Daartoe wordt, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 21 juli 2010 in zaak nr. 200909962/1/H3, overwogen dat de omstandigheid dat het college, naar gesteld, bekend was met de situatie, maar gedurende lange tijd daartegen geen handhavingsmaatregelen heeft getroffen, niet met zich brengt dat daartegen niet meer handhavend mag worden opgetreden. Voorts brengt de omstandigheid dat [appellant A] en [appellant B] de planvoorschriften anders uitleggen nog niet dat het college, door aan hen een last onder dwangsom op te leggen, in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel handelt.

De voorzieningenrechter heeft voorts terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat bij [appellant A] en [appellant B] het gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt dat het college tegen het gebruik van het pand ten behoeve van kamerverhuur niet handhavend zou optreden. Zoals de Afdeling eerder bij uitspraak van 5 februari 2014 in zaak nr. 201304670/1/A1 heeft overwogen, is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig, dat aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden

ontleend. Aan het door [appellant A] en [appellant B] aangevoerde dat G. Bijnen, werkzaam bij de afdeling Handhaving van de gemeente, aan hen heeft verklaard dat hij het college zou adviseren van handhavend optreden af te zien, komt niet de waarde toe die zij daaraan gehecht willen zien. Daartoe wordt in aanmerking genomen dat uit het, naar gesteld, door G. Bijnen verklaarde niet kan worden afgeleid dat het college niet handhavend zal gaan optreden tegen het gebruik van het pand voor studenten. Voorts wordt van belang geacht dat de bevoegdheid tot het opleggen van lasten onder dwangsom niet berust bij een medewerker werkzaam bij de afdeling Handhaving van de gemeente, maar bij het college, en niet is gebleken dat G. Bijnen de gestelde mededeling namens het college heeft gedaan. De voorzieningenrechter heeft derhalve met juistheid onderkend dat het college het bij haar bestreden besluit niet in strijd met het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel heeft genomen. Er is derhalve in het aangevoerde geen omstandigheid aanwezig op grond waarvan het college van handhavend optreden behoorde af te zien.

Het betoog faalt.

7. De rechtbank heeft in het betoog van [appellant A] en [appellant B] dat handhavend optreden onevenredig is voorts terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het college van handhavend optreden had moeten afzien. Dat, naar gesteld, nooit overlast is ervaren van de kamerverhuur, maakt, gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving en de omstandigheid dat het geen geringe overtreding betreft, niet dat handhavend optreden onevenredig is.

Het betoog faalt.

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. Nu hieruit volgt dat zich geen van de in artikel 8:88, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen omstandigheden voordoen op grond waarvan een veroordeling tot vergoeding van geleden schade kan worden uitgesproken, zal het verzoek van [appellant A] en [appellant B] daartoe reeds daarom worden afgewezen.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. J. Kramer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Driel, griffier.

w.g. Kramer w.g. Van Driel

lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 januari 2015

414-789.