

ECLI:NL:RVS:2018:2948

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	12-09-2018
Datum publicatie	12-09-2018
Zaaknummer	201802720/1/A1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBLIM:2018:1266, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 juni 2016 heeft het college geweigerd aan [appellant A] een omgevingsvergunning te verlenen voor het legaliseren van de reeds gestarte kamerverhuur en woningverhuur op het perceel [locatie 1] respectievelijk [locatie 2] en [locatie 3] te Maastricht.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2019/660

Uitspraak

201802720/1/A1.

Datum uitspraak: 12 september 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

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

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 16 februari 2018 in zaak nr. 16/3631 in het geding tussen:

[appellanten]

en

het college van burgemeester en wethouders van Maastricht.

Procesverloop

Bij besluit van 10 juni 2016 heeft het college geweigerd aan [appellant A] een omgevingsvergunning te verlenen voor het legaliseren van de reeds gestarte kamerverhuur en woningverhuur op het perceel [locatie 1] respectievelijk [locatie 2] en [locatie 3] te Maastricht.

Bij besluit van 5 oktober 2016 heeft het college het door [appellanten] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard, het besluit van 10 juni 2016 gedeeltelijk herroepen en alsnog een omgevingsvergunning verleend voor het gebruiken van het pand op het perceel [locatie 1] voor kamergewijze verhuur.

Bij uitspraak van 16 februari 2018 heeft de rechtbank het door [appellanten] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college en [appellanten] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 augustus 2018, waar [appellanten], bijgestaan door mr. J.M. McKernan, advocaat te Sittard, en het college, vertegenwoordigd door mr. C.M.J.J. Vorstermans, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellanten] zijn in 2003 eigenaar geworden van het perceel. Op het perceel staat een woning met bijgebouwen. In de bijgebouwen waren volgens [appellanten] ten tijde van de aankoop een appartement en een kantoor gevestigd. Na aankoop hebben [appellanten] het kantoor omgebouwd tot studio. De woning, het hoofdgebouw op het perceel, heeft huisnummer [locatie 1]. Het appartement heeft huisnummer [locatie 2] en de studio heeft huisnummer [locatie 3].

[appellant A] heeft het college verzocht om omgevingsvergunning te verlenen voor het legaliseren van de reeds gestarte kamer- en woningverhuur op het perceel.

2. Het college heeft bij besluit van 10 juni 2016 geweigerd omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht te verlenen. In bezwaar heeft het college alsnog omgevingsvergunning verleend voor het gebruik van het hoofdgebouw voor kamergewijze verhuur. De weigering om omgevingsvergunning te verlenen voor het verbouwen van de bijgebouwen met huisnummer [locatie 2] en [locatie 3] tot woning en voor het gebruik voor bewoning van die bijgebouwen is in stand gebleven. In hoger beroep is alleen deze weigering in geschil.

3. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het gebruik in strijd is met het bestemmingsplan "Heer-Scharn" en het daarvoor geldende bestemmingsplan "Heer-Onder de Kerk" en dat [appellanten] zich niet kunnen beroep op het gebruiksovergangsrecht. Het is niet bereid van het bestemmingsplan af te wijken. [appellanten] kunnen zich hiermee niet verenigen.

Beoordeling van het hoger beroep

4. [appellanten] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het gebruik van het appartement met huisnummer [locatie 2] niet onder het gebruiksovergangsrecht valt. Zij voeren in dat verband aan dat het bijgebouw in 1941 is gebouwd en de verbouwing tot appartement, gelet op de toestand van onder andere de sanitaire voorzieningen, in 1973, vóór de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Heer-Onder de Kerk", heeft plaatsgevonden. Sindsdien is het appartement bewoond en is de bewoning onafgebroken voortgezet. Volgens [appellanten] werd het appartement op de peildatum bewoond door [persoon]. Zij hebben een verklaring van haar, een uittreksel uit de basisregistratie personen (hierna: de BRP), waarin is vermeld dat [persoon] van 20 juni 1990 tot 1 september 2003 ingeschreven stond op het adres [locatie 1], en een kopie van een deel van de leveringsakte en hypotheekakte, beide van 1 september 2003, overgelegd. Omdat het gebruik van het appartement onder het overgangsrecht valt, is er geen strijd met het bestemmingsplan en had de omgevingsvergunning, nu er geen andere weigeringsgronden zijn, moeten worden verleend, aldus [appellanten].

4.1. Op het perceel rust ingevolge het bestemmingsplan "Heer-Scharn" de bestemming "Wonen". Vast staat en niet in geschil is dat het gebruik van het bijgebouw met huisnummer [locatie 2] voor bewoning in strijd is met artikel 25, onder c, van de planvoorschriften. De Afdeling zal beoordelen of het gebruik van het bijgebouw met huisnummer [locatie 2] onder het gebruiksovergangsrecht valt. Indien dat het geval is, is, zoals [appellanten] betogen, de bewoning van het bijgebouw niet in strijd met het bestemmingsplan "Heer-Scharn".

4.2. Artikel 32.2 van de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Heer-Scharn" luidt:

"a. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.

b. Het is verboden het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, bedoeld in het bepaalde onder a., te veranderen of te laten veranderen in een ander met dat plan strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind.

c. Indien het gebruik, bedoeld in het bepaalde onder a., na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten.

d. Het bepaalde onder a. is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan."

4.3. Voordat het bestemmingsplan "Heer-Scharn" in werking trad, gold het bij besluit van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 20 april 1993 goedgekeurde bestemmingsplan "Heer-Onder de Kerk". Op het gedeelte van het perceel waar het bijgebouw met huisnummer [locatie 2] is gesitueerd, gold de bestemming "Bedrijfsdoeleinden". Het gebruik van het bijgebouw als woning is ook met deze bestemming in strijd. Dit is tussen partijen niet in geschil.

Artikel 34 van de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Heer-Onder de Kerk" luidt:

"Indien ten tijde van het van kracht worden van het plan, gronden en opstallen worden gebruikt in afwijking van het plan, mag dat:

- a. gebruik worden voortgezet;
- b. een ander met het plan strijdig gebruik, waardoor de afwijking van het plan niet worden vergroot, worden begonnen."

4.4. Om een geslaagd beroep te kunnen doen op het overgangsrecht dienen [appellanten] aannemelijk te maken dat het bijgebouw met huisnummer [locatie 2] op de datum van het van kracht worden van het bestemmingsplan "Heer-Onder de Kerk" voor bewoning werd gebruikt en nadien ononderbroken is voortgezet.

4.5. De rechtbank heeft terecht overwogen dat [appellanten] dit niet aannemelijk hebben gemaakt. Zij heeft daarbij terecht de stelling van [appellanten] over de toestand van de badkamer bij de verwerving in 2003 onvoldoende geacht. Ook de verklaring van één van de burens van [appellanten] over de bewoning van het bijgebouw heeft zij op goede gronden ontoereikend geacht, reeds omdat de burens pas in 1998 ter plaatse zijn komen wonen en zij daarom niet kunnen verklaren over de periode daarvóór. Wat betreft de overgelegde verklaring van [persoon] is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat deze te vaag is om op basis daarvan bewoning van het bijgebouw op de peildatum te kunnen aannemen, omdat in de verklaring slechts staat dat zij er in september 2003 'al geruime tijd' woonde.

Ook met de in hoger beroep overgelegde stukken hebben [appellanten] niet aannemelijk gemaakt dat het bijgebouw met huisnummer [locatie 2] op de datum van het van kracht worden van het bestemmingsplan "Heer-Onder de Kerk" werd bewoond. De door hen in kopie overgelegde akte van levering is van 1 september 2003 en bevat geen informatie over de bewoning van het bijgebouw. Hoewel in de in kopie overgelegde hypotheekakte is vermeld dat [persoon] een ruimte achter de ingangspoort aan de rechterzijde huurde, dateert ook die akte van 1 september 2003. Hiermee is niet aannemelijk gemaakt dat zij in 1993 daar reeds woonde. Het uittreksel uit de BRP maakt dat niet anders. Daaruit blijkt slechts dat [persoon] sinds 20 juni 1990 op het adres [locatie 1] ingeschreven stond, maar niet dat zij in het bijgebouw bij die woning woonde.

4.6. Uit het voorgaande volgt dat het gebruik van het bijgebouw met huisnummer [locatie 2] niet onder het gebruiksovergangsrecht valt. [appellanten] kunnen daarom niet worden gevolgd in hun betoog dat het gebruik niet in strijd is met het bestemmingsplan "Heer-Scharn". Dit betekent dat zij reeds om die reden evenmin kunnen worden gevolgd in hun betoog dat het college, nu er ook overigens geen weigeringsgronden bestaan, de omgevingsvergunning voor het appartement had moeten verlenen. Het betoog faalt.

5. [appellanten] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college toereikend heeft gemotiveerd waarom het niet van het bestemmingsplan wil afwijken. Zij voeren daartoe aan dat er geen stedenbouwkundige bezwaren bestaan tegen het verbouwen en gebruiken van de bijgebouwen voor zelfstandige bewoning. De beide gebouwen zijn bereikbaar via een brede weg, waardoor ook bijvoorbeeld brandweerwagens het achterterrein kunnen bereiken, en de situatie ter plaatse bestaat al jarenlang. Zij voeren verder aan dat het college de ter zitting bij de rechtbank gegeven toelichting niet heeft onderbouwd.

5.1. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het vast en langjarig beleid is dat er geen medewerking wordt verleend aan het verbouwen van gebouwen als de onderhavige tot woningen. Volgens het college is 'wonen achter wonen' uit stedenbouwkundig oogpunt geen gewenste situatie. In beroep heeft het college toegelicht dat dit beleid consequent wordt toegepast voor wijken als Heugen, Heer, Scharn, Amby en Limmel om het 'verrommelen' van de omgeving in die wijken rond het centrum tegen te gaan. Voor het centrumgebied ligt het volgens het college anders, omdat daar de woonfunctie vooropgesteld wordt en bewoning van bijgebouwen achter woningen onder voorwaarden wel wordt toegestaan.

5.2. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat wonen achter wonen vanuit stedenbouwkundig oogpunt geen gewenste situatie is en dat het daarom geen medewerking verleent aan het verbouwen van gebouwen als de onderhavige tot woningen. Dat, zoals [appellanten] stellen, de beide bijgebouwen bereikbaar zijn via een brede weg, en de bijgebouwen al jarenlang worden bewoond, doet niet af aan het feit dat de bijgebouwen zijn gesitueerd achter de bestaande woningen aan de Demertstraat, hetgeen het college onwenselijk acht. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college toereikend heeft gemotiveerd waarom het voor het bouwplan niet van het bestemmingsplan wil afwijken. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de rechtbank de door het college ter zitting gegeven nadere toelichting op zijn in het besluit op bezwaar ingenomen standpunt ten onrechte bij haar oordeel heeft betrokken.

5.3. De Afdeling is voorts met de rechtbank van oordeel dat aangezien het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het vanwege stedenbouwkundige bezwaren niet van het bestemmingsplan wil afwijken en dit standpunt de weigering van de omgevingsvergunning kan dragen, zijn standpunt dat ook de Woonprogrammering Maastricht aan afwijking van het bestemmingsplan in de weg staat, geen bespreking meer behoeft. Hetgeen [appellanten] over de Woonprogrammering Maastricht hebben aangevoerd, laat de Afdeling daarom buiten beschouwing.

6. [appellanten] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hun beroep op het vertrouwensbeginsel niet slaagt. Zij voeren in dat verband aan dat R. in de Braekt en J. de Vries, beiden werkzaam voor de gemeente, aan hen hebben medegedeeld dat het aanvragen van een omgevingsvergunning slechts een formaliteit was. Deze mededelingen kunnen aan het college worden toegerekend. Zij wijzen verder op een brief van het college van 6 januari 2016 (lees: 15 december 2015), het besluit van 30 januari 2012 waarbij huisnummers zijn toegekend aan het appartement en de studio en het feit dat zij WOZ-aanslagen voor het appartement en de studio hebben gekregen.

6.1. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (in onder meer de uitspraak van 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946), nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. Hiervan kan ook sprake zijn indien deze toezeggingen zijn gedaan door een persoon waarvan de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat deze de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

6.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat niet aannemelijk is geworden dat aan [appellanten] concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan als hiervoor bedoeld, waaraan zij een gerechtvaardigd vertrouwen mochten ontleen dat het college de gevraagde omgevingsvergunning zou verlenen.

[appellanten] zijn er niet in geslaagd te staven dat In de Braekt en De Vries de door hen gestelde mededelingen hebben gedaan. Daarbij komt dat die mededelingen zijn gedaan door twee medewerkers die op de afdeling Handhaving werken. De bevoegdheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning berust bij het college. [appellanten] hebben niet aannemelijk gemaakt dat zij mochten veronderstellen dat de beide medewerkers de opvattingen van het college vertolkten.

Ook aan de brief van 15 december 2015 hebben [appellanten] niet het gerechtvaardigd vertrouwen kunnen ontleen dat het college zonder meer een omgevingsvergunning voor de verbouwing en het

gebruik van het appartement en de studio zou verlenen. De brief betreft een voornemen tot handhaving in verband met de kamergewijze verhuur in het hoofdgebouw op het perceel en het zonder vergunning realiseren van appartementen in de gebouwen met huisnummers [locatie 2] en [locatie 3]. In die brief wordt [appellant A] in de gelegenheid gesteld een aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen in te dienen. Uit die brief blijkt niet dat die omgevingsvergunning zonder meer zal worden verleend. [appellanten] hebben aan het feit dat in die brief niet wordt ingegaan op het gebruik van de gebouwen evenmin het gerechtvaardigd vertrouwen kunnen ontleen dat het college het gebruik van de gebouwen voor bewoning zonder meer toestond.

Vertrouwen dat de gebouwen voldoen aan de vereisten van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het college de gevraagde omgevingsvergunning zonder meer zou verlenen, kan, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, evenmin worden ontleend aan aanslagen die in het kader van de Wet WOZ zijn opgelegd en het besluit van 30 januari 2012, waarbij de huisnummers [locatie 2] en [locatie 3] zijn toegekend. Het nemen van een besluit in het kader van de Wet WOZ geschiedt op basis van een ander beoordelingskader dan het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan. Dat geldt ook voor het nemen van een huisnummerbeschikking. De Afdeling acht hierbij nog van belang dat het college ter zitting heeft toegelicht dat de huisnummers zijn toegekend nadat bij een uitgevoerde inventarisatie was geconstateerd dat zich op het perceel verblijfsobjecten bevonden die niet als zodanig geregistreerd waren. Volgens het college was voor de toekenning van het huisnummer slechts de feitelijke bewoning van belang.

Het betoog faalt.

7. [appellanten] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld. Zij voeren daartoe aan dat het college niet heeft onderbouwd dat geen sprake is van gelijke gevallen.

7.1. Het is aan [appellanten] om hun beroep op het gelijkheidsbeginsel te onderbouwen met concrete gevallen die volgens hen op relevante punten vergelijkbaar zijn met hun situatie. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat [appellanten] zij met de door hen overlegde stukken niet aannemelijk hebben gemaakt dat het college heeft gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

[appellanten] hebben in hoger beroep verwezen naar de verleende omgevingsvergunningen voor de percelen Demertstraat 135, 39 en 53. Naar het oordeel van de Afdeling is van gelijke gevallen geen sprake. Zoals blijkt uit het door het college overgelegde besluit van 31 oktober 2016 is geen omgevingsvergunning verleend voor de bewoning van een bijgebouw op het perceel Demertstraat 135, maar voor het splitsen van de woning op dat perceel. Ter zitting heeft het college voorts toegelicht dat ook in het geval van het perceel Demertstraat 39 alleen omgevingsvergunning is verleend voor het splitsen van de woning. Hoewel voor het perceel Demertstraat 53 wel een omgevingsvergunning was aangevraagd voor de verbouwing van een tuinhuis tot woning is die vergunning geweigerd. Er is alleen een vergunning verleend voor kamerverhuur in het hoofdgebouw, aldus het college.

Het betoog faalt.

8. [appellanten] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college onvoldoende rekening heeft gehouden met hun belangen. Zij voeren in dit verband aan dat zij door de beëindiging van de huur een groot deel van hun inkomsten zullen mislopen. De bijgebouwen zullen leeg komen te staan en er bestaat een grote kans dat de bijgebouwen verloederen. Zij voeren verder aan dat zij als gevolg van de weigering om omgevingsvergunning de bijgebouwen in de originele staat moeten terugbrengen, maar het is niet duidelijk wat die originele staat is.

8.1. Het college heeft in de omstandigheid dat bij beëindiging van de huur [appellanten] geen huurinkomsten meer zullen ontvangen in redelijkheid geen reden hoeven zien om alsnog een vergunning

te verlenen. Het heeft daarbij van belang mogen achten dat [appellanten] een perceel hebben gekocht waarop een tot woning verbouwd bijgebouw stond, waarvoor geen vergunning was verleend en waarvan het gebruik in strijd met het bestemmingsplan was, en dat zij zelf het kantoor, zonder de vereiste vergunning, hebben verbouwd tot woning. De Afdeling betreft daarbij voorts de omstandigheid dat [appellanten] het hoofdgebouw hebben bestemd voor kamergewijze verhuur, zonder dat hun daarvoor een vergunning was verleend en dat zij die vergunning later alsnog hebben gekregen. De Afdeling is dan ook met de rechtbank van oordeel dat het college het stedenbouwkundig belang en het algemeen belang dat gemoeid is met het voorkomen van precedentwerking zwaarder heeft kunnen laten wegen dan de financiële belangen van [appellanten]. Dat [appellanten] vrezen dat zij de bijgebouwen niet in de originele staat kunnen herstellen, leidt niet tot een ander oordeel.

Het betoog faalt.

Conclusie

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. H. Bolt en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.D.T. Pieters, griffier.

w.g. Lubberdink w.g. Pieters
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 september 2018

473.