

# uitspraak

---

AFSCHRIFT

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Groningen

Bestuursrecht

zaaknummer: LEE 17/2731

**Uitspraak van de enkelvoudige kamer van 6 juni 2018 in de zaak tussen**

[REDACTED]

en

**het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen, verweerder**

[REDACTED]

Als derde-partij hebben aan het geding deelgenomen [REDACTED] Wabs, te Groningen (hierna: derde belanghebbenden)

[REDACTED]

## Procesverloop

Bij besluit van 10 augustus 2016 (het primaire besluit) heeft verweerder aan eiser een onttrekkingsvergunning verleend voor het kamergewijs verhuren van het pand aan de Paterswoldseweg 53a te Groningen (hierna ook: het pand), onder de voorwaarde dat eiser het pand niet laat bewonen door meer dan drie bewoners.

Tegen dit besluit hebben eiser en derde belanghebbenden bezwaar gemaakt.

Bij besluit van 23 juni 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder, onder overneming van het advies van de bezwaarschriftcommissie van 4 mei 2017, beide bezwaren gegrond verklaard, alsnog de onttrekkingsvergunning geweigerd en aan eiser en derde belanghebbenden een proceskostenvergoeding van € 990,- toegekend.

Tegen het bestreden besluit heeft eiser beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 2 januari 2018 heeft de rechtbank bij verweerder nadere stukken opgevraagd en een vraag gesteld. De rechtbank heeft bij brief van 18 januari 2018 de stukken en een antwoord ontvangen.

Bij brief van 16 februari 2018 hebben derden belanghebbenden een reactie ingediend.

Bij brief van 19 februari 2018 heeft eiser een nadere reactie ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 2 maart 2018. Eiser is vertegenwoordigd door [REDACTED]. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door gemachtigden. Derde belanghebbenden zijn vertegenwoordigd door een kantoorgenoot van hun gemachtigde, [REDACTED].

## Procesverloop

### *Feiten en omstandigheden*

1. De rechtbank gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1.1 Eiser is op 20 april 2015 eigenaar geworden van het pand, een bovenwoning, waarvan derde belanghebbenden de onderburen zijn en die tevens eigenaren zijn van deze benedenwoning. [REDACTED]

1.2 Op 7 juli 2015 hebben derde belanghebbenden verweerder verzocht handhavend op te treden tegen het kamergewijs verhuren van het pand zonder onttrekkingsvergunning. Bij besluit van 3 september 2015 heeft verweerder dit verzoek afgewezen. Het daartegen ingestelde bezwaar heeft verweerder bij besluit van 14 maart 2016 gegrond verklaard, het primaire besluit herroepen en besloten alsnog handhavend te zullen optreden. [REDACTED]

1.3 Op 7 januari 2016 had eiser inmiddels een aanvraag ingediend voor een onttrekkingsvergunning voor het verhuren van vijf kamers aan de Paterswoldseweg 53a te Groningen. Bij besluit van 8 februari 2016 heeft verweerder deze aanvraag afgewezen. Het daartegen gemaakte bezwaar heeft verweerder bij besluit van 27 mei 2016 ongegrond verklaard.

1.4 Op 7 juni 2016 heeft eiser wederom een aanvraag ingediend voor een vergunning voor het verhuren van vijf kamers aan de Paterswoldseweg 53a te Groningen. Hierop heeft verweerder bij het primaire besluit beslist. De daartegen ingediende bezwaren heeft verweerder bij het bestreden besluit gegrond verklaard en de onttrekkingsvergunning alsnog geweigerd. Daartoe is overwogen dat eiser niet in aanmerking kan komen voor een onttrekkingsvergunning op basis van het in de Huisvestingsverordening 2015 opgenomen overgangsrecht. Verder heeft verweerder eiser op grond van artikel 23, eerste lid, van de Huisvestingsverordening 2015 niet in aanmerking gebracht voor een onttrekkingsvergunning. Gelet op de beleidsregels "onttrekkingsvergunningen ten behoeve van onzelfstandige woonruimte en woningvormingsvergunningen Huisvestingsverordening 2015", is verweerder van oordeel dat het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met de onttrekking gediende belang, nu in de Paterswoldseweg aan meer dan 15% van de woningen een onttrekkingsvergunning is verleend.

### *Geweigerde onttrekkingsvergunning*

2.1 Derden belanghebbenden wijzen erop dat verweerder een eerdere aanvraag van eiser om een onttrekkingsvergunning voor het verhuren van vijf kamers van het pand heeft geweigerd en dat die weigering inmiddels formele rechtskracht heeft. Voor zover derden belanghebbenden menen dat op grond van die omstandigheid het beroep van eisers niet-ontvankelijk moet worden verklaard, deelt de rechtbank die opvatting niet. Uitgangspunt is dat een bestuursorgaan in het algemeen bevoegd is om een herhaalde aanvraag inhoudelijk te behandelen en daarbij het oorspronkelijke besluit in volle omvang te heroverwegen. Het bestuursorgaan kan zo'n aanvraag inwilligen of afwijzen. Een

bestuursorgaan mag dit ook als de rechtzoekende aan zijn verzoek geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden ten grondslag heeft gelegd. Als het bestuursorgaan de herhaalde op inhoudelijke gronden afwijst, dan toetst de bestuursrechter het besluit op die aanvraag of dat verzoek aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden als ware dit het eerste besluit over die aanvraag of dat verzoek (zie de uitspraak van 23 november 2016 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:3131).

2.2.1 Eiser betoogt dat op 1 juli 2015 het pand al in gebruik was voor onzelfstandige bewoning en dat hij daarom op grond van het in de Huisvestingsverordening 2015 opgenomen overgangsrecht reeds in aanmerking dient te komen voor een onttrekkingsvergunning. Dit betoog treft geen doel.

2.2.2 Ingevolge artikel 21, onder c, van de Huisvestingswet 2014 is het verboden om een woonruimte zonder vergunning van burgemeester en wethouders van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten of omgezet te houden indien die woonruimte behoort tot een met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening aangewezen categorie gebouwen en die gelegen is in een in de huisvestingsverordening aangewezen wijk.

2.2.3 Ingevolge artikel 20, eerste lid, onder c, van de op 1 juli 2015 in werking getreden, Huisvestingsverordening 2015 geldt de vergunningplicht niet in het geval de woning minder dan drie verhuurbare kamers heeft en aan maximaal drie personen onzelfstandig wordt verhuurd. In het op 12 april 2017 in werking getreden artikel II van de Huisvestingsverordening 2015 is onder A bepaald dat "Woningen die al in gebruik waren voor onzelfstandige bewoning en door de invoering van deze verordening vergunningplichtig zijn geworden, tot 1 juli 2017 in aanmerking komen voor een vergunning op basis van het overgangsrecht. De omgevingstoets wordt dan niet uitgevoerd en er worden geen leges in rekening gebracht. Wel wordt het aantal bewoners gemaximeerd op het bestaande aantal van drie bewoners. Alleen in het geval er op 1 juli 2015 kamers kleiner dan 7,5 m<sup>2</sup> feitelijk werden bewoond, tellen deze bewoners ook mee voor het maximaal toelaatbare aantal bewoners. Maximaal twee maanden leegstand wordt geaccepteerd als overgangsperiode tussen twee huurders. De eigenaar van de woning moet dit aantonen"

2.2.4 De rechtbank is van oordeel dat, gelet op de taalkundige betekenis van het woord "bewonen", zijnde betrekken of bevolken, en gelet op het feit dat een regeling is getroffen voor leegstand, verweerder terecht heeft geconcludeerd dat onder de woorden "al in gebruik zijn van een woning voor onzelfstandige bewoning" moet worden verstaan het feitelijk bewonen van een onzelfstandige ruimte. Dat, naar eiser stelt, hij reeds op 1 juli 2015 kamers had verhuurd, is daartoe onvoldoende.

2.3.1 Eiser wijst er verder op dat hij het pand begin 2015 heeft gekocht om het kamergewijs te gaan verhuren, in de wetenschap dat op basis van de toen geldende regelgeving hij voor het verhuren van drie kamers aan maximaal drie personen geen onttrekkingsvergunning nodig had. Die mogelijkheid is hem met de inwerkingtreding van de Huisvestingsverordening 2015 op 1 januari 2015 met terugwerkende kracht ontnomen, hetgeen volgens eiser in strijd komt met het rechtzekerheidsbeginsel. Voorts stelt eiser zich op het standpunt dat het overgangsrecht in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, nu degene die de koop van een pand nog niet voor 1 juli 2015 had afgerond wel onder het overgangsrecht valt. Voor dit onderscheid is geen rechtvaardiging te vinden, aldus eiser.

2.3.2 Vast staat dat ingevolge de Huisvestingsverordening 2011, zoals die voor 1 juli 2015 gold, geen vergunningplicht gold in het geval de woning minder dan vier verhuurde kamers heeft en aan maximum drie personen onzelfstandig is verhuurd. De gemeenteraad is bevoegd om algemene regels te wijzigen, na daarbij de betrokken belangen te hebben afgewogen. Het rechtzekerheidsbeginsel vereist dat niet onredelijk inbreuk wordt gemaakt op reeds gevestigde rechten en belangen. Eiser mocht erop vertrouwen dat algemeen verbindende voorschriften niet abrupt en onredelijk in zijn nadeel worden gewijzigd. Gevestigde rechten dienen zo nodig te worden geëerbiedigd dan wel de nadelige gevolgen die ondervonden worden met de invoering van de vergunningplicht dienen zo nodig (deels) te worden gecompenseerd.

2.3.3 In het in artikel II van de Huisvestingsverordening 2015 opgenomen overgangsrecht heeft de gemeenteraad onder onderdeel A degene beschermd die op 1 juli 2015 reeds onttrekkingsactiviteiten verrichtte die op grond van de Huisvestingsverordening 2011 niet vergunningplichtig waren.

In onder onderdeel B van dat artikel heeft de gemeenteraad de belangen van personen beschermd die voor 1 juni 2015 bezig waren met de aankoop van een woning, te bewijzen door een voorlopig koopcontract. Deze krijgen tot 1 augustus 2015 de tijd om tot definitieve aankoop over te gaan en komen dan in aanmerking voor een vergunning onder de oude regeling of een overgangsvergunning met een limitering tot drie bewoners. Naar het oordeel van de rechtbank wordt in dit onderdeel met de woorden "voor 1 juli 2015" kennelijk bedoeld "op juli 2015" gelet op de redactie van onderdeel B. Daarbij wijst de rechtbank erop dat alle personen die onder onderdeel B vallen tot 1 juli 2015 de tijd krijgen om de op handen zijnde aankoop af te ronden, hetgeen voor degenen die al op 1 juli 2015 de aankoop hadden afgerond zinledig zou zijn geweest.

In onderdeel C van artikel II van de Huisvestingsverordening 2015 is tenslotte bepaald dat verweerder in bijzondere omstandigheden een vergunning kan verlenen die bij de totstandkoming van de feitelijke situatie legaal was.

2.3.4 De rechtbank begrijpt dat de ratio van het onder onderdeel B verwoorde overgangsrecht, in beroep nader toegelicht door verweerder, is gelegen in bescherming van degenen die op basis van de voor 1 juli 2015 geldende regelgeving in de (gerechtvaardigde) verwachting waren zonder vergunning een aantal kamers te kunnen verhuren en daar voor 1 juli 2015 reeds handelingen voor hadden verricht, maar op 1 juli 2015 niet in staat waren die activiteiten feitelijk te realiseren. Dit in aanmerking genomen en gelet op de specifieke situatie van eiser is de rechtbank van oordeel dat verweerder eiser het overgangsrecht op grond van het rechtzekerheidsbeginsel en het beginsel van een niet-oneventredige belangenafweging niet tegen heeft kunnen werpen en daarom het overgangsrecht in zijn geval en in vorenbedoelde zin buiten toepassing had moeten laten. Daarbij acht de rechtbank van belang dat redelijk kort, circa drie maanden voor 1 juli 2015 het pand gekocht is met als doel het kamergewijs te verhuren, het pand daarna met een verbouwing geschikt is gemaakt voor kamerverhuur, huurcontracten zijn afgesloten en huurders kort na 1 juli 2015, circa half juli 2015, kamers hebben betrokken.

2.3.5 Uit rechtsoverweging 2.3.4 volgt dat het bestreden besluit wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb moet worden vernietigd. Het beroep is gegrond. De rechtbank ziet aanleiding om zelf in de zaak te voorzien en bepaalt dat het bezwaar van eiser gegrond is en dat het primaire besluit niet wordt herroepen en daarmee in stand blijft.

---

Daarbij heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat derde belanghebbenden vanaf 20 april 2015 tot 1 juli 2015 er reeds rekening mee moesten houden dat drie kamers aan de Paterswoldseweg 53a te Groningen zonder onttrekkingsvergunning verhuurd konden worden. Verder is tussen partijen niet in geschil dat verweerder voor 1 juli 2015 het beleid voerde dat kamers met een oppervlakte kleiner dan 7 m<sup>2</sup> buiten beschouwing werden gelaten bij de vaststelling van het aantal kamers. Los van de vraag of dit beleid op schrift is gesteld, heeft de gemeenteraad bij de vaststelling van het in de Huisvestingsverordening 2015 opgenomen overgangsrecht besloten dat aanspraken op dat beleid enkel geëerbiedigd worden indien op 1 juli 2015 kamers kleiner dan 7 m<sup>2</sup> feitelijk werden bewoond. Ook degene waarvan op 1 juli 2015 de aankoop van een woning nog op handen was, kunnen geen beroep doen op dat beleid. Nu verder dit beleid, naar verweerder stelt, ook meer toestond dan de Huisvestingsverordening 2011 aan mogelijkheden bood, kan voorzetting van dit beleid enkel gelden voor degenen die daar feitelijk al op 1 juli 2015 gebruik van maakten. De rechtbank onderschrijft vorenstaande.

*Proceskosten en griffierecht*

3.1 Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder het door eiser betaalde griffierecht van € 168,- vergoedt.

3.2 De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiser gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op totaal € 1002,- (het indienen van een beroepschrift één punt, het verschijnen ter zitting één punt met gewicht van de zaak gemiddeld en waarde per punt € 501,00).

**Beslissing**

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit
- verklaart het bezwaar van eiser gegrond;
- bepaalt dat het primaire besluit in stand blijft en dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerder het griffierecht van € 168,- aan eiser vergoedt;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten in beroep van eiser tot een bedrag van € 1.002,-.

Aldus gegeven door mr. T.F. Bruinenberg, rechter, in aanwezigheid van mr. B.M. van der Doef als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 6 juni 2018.

griffier

rechter

**Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Afschrift verzonden aan partijen op:

- 6 JUN 2018

Voor kopie conform  
Rechtspraak Noord-Nederland  
afdeling Bestuursrecht