

## LEGAL UPDATE

### **De Huisvestingswet 2014 onder de Omgevingswet: blijft alles bij het oude?**

Datum: 8 december 2020

Na het inwerkingtreden van de [Omgevingswet](#) ('Ow') moeten gemeenten hun regels over de fysieke leefomgeving bijeenbrengen in het omgevingsplan. Het gaat daarbij om regels voor activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 4.1 lid 1 Ow). Daarnaast moet het omgevingsplan in ieder geval zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 lid 1 Ow).

Het samenbundelen van deze regels in het omgevingsplan is een grote uitdaging. Want wat we precies moeten verstaan onder activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, is niet altijd zonder meer duidelijk. In deze Legal Update bespreken wij welke regels in ieder geval wel en in ieder geval niet in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Vervolgens bespreken we hoe deze systematiek zich verhoudt tot het instrumentarium van hoofdstuk 4 van de [Huisvestingswet 2014](#) ('Hvw'). Want lenen bepalingen uit de huisvestingsverordening zich nu wel of niet voor opname in het omgevingsplan? In deze Legal Update geven wij antwoord op deze vraag.

#### **Welke regels over activiteiten komen in ieder geval in het omgevingsplan?**

Artikel 2.1 lid 1 van het [Omgevingsbesluit](#) ('Ob') verduidelijkt artikel 4.1 lid 1 Ow, door te bepalen dat regels voor activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigingen in ieder geval in het omgevingsplan worden opgenomen. Het gaat daarbij om directe fysieke ingrepen door de mens in de tastbare leefomgeving. Gedacht kan worden aan activiteiten als bouwen en slopen, kappen van bomen, ontsieren van een monument, aanleggen van een (uit)weg, het plaatsen van een ondergrondse afvalcontainer en het opspuiten van zand. Het plaatsen van een bouwwerk moet altijd worden gezien als een wijziging van de fysieke leefomgeving, ook als het een tijdelijk bouwwerk betreft. Ook het plaatsen van een woonwagen of het aanmeren van een woonschip (dat niet is bestemd of wordt gebruikt voor de vaart) is volgens de [toelichting op het Invoeringsbesluit Omgevingswet](#) ('Ib') een wijziging van de fysieke leefomgeving.

Het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving moet worden onderscheiden van het *gebruik* van de fysieke leefomgeving. Omdat artikel 2.1 lid 1 Ob alleen bepaalt dat regels voor activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving *wijzigen* in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, vallen regels voor het gebruik van de fysieke leefomgeving zonder dat dat gebruik leidt tot een wijziging, niet binnen het bereik van deze bepaling. Die regels mogen daarom nog steeds in een gemeentelijke verordening worden opgenomen. Bij gebruik van de fysieke leefomgeving dat de fysieke leefomgeving niet wijzigt kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het anders benutten van een gebouw zonder dat daarvoor bouwactiviteiten nodig zijn (bijvoorbeeld het gebruik van een woning door toeristen).

#### **Welke regels mogen in ieder geval niet worden opgenomen in een omgevingsplan?**

Artikel 2.1 lid 2 Ob geeft een opsomming van gevallen waarin regels in ieder geval niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. In de toelichting op het Ib lezen we dat het hierbij vooral gaat om regels die (deels) wel betrekking kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, maar die hoofdzakelijk worden gesteld om het gedrag van mensen te reguleren. Deze bepalingen vallen – vanwege het motief waarmee ze worden gesteld – niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet.

De opsomming heeft uiteindelijk vooral betrekking op burgemeestersbevoegdheden en enkele andere aan de openbare orde gerelateerde bevoegdheden die hun grondslag in de [Gemeentewet](#) vinden.

Burgemeestersbevoegdheden kunnen niet worden ondergebracht in het omgevingsplan, omdat de Ow het college van burgemeester en wethouders aanwijst als bevoegd gezag.

Overigens geldt dat de opsomming van artikel 2.1 lid 2 Ob niet uitputtend is bedoeld. Ook uit andere bepalingen van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels kan voortvloeien dat bepaalde regels niet in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

### **Kunnen bepalingen uit de huisvestingsverordening opgenomen worden in het omgevingsplan?**

Hoofdstuk 4 van de Hvw biedt gemeenteraden de mogelijkheid om via hun huisvestingsverordening invloed uit te oefenen op wijzigingen van woonruimte. Het doel hiervan is het voorkomen dat door veranderingen in de woonruimtevoorraad schaarste op de woningmarkt toeneemt. Gedacht kan worden aan de situatie dat een woning wordt verhuurd aan toeristen, waardoor de woning op dat moment niet meer beschikbaar is voor duurzame bewoning. De woning wordt feitelijk aan de woningvoorraad onttrokken, zodat een onttrekkingsvergunning vereist kan zijn.

Deze, in de huisvestingsverordening gereguleerde activiteiten, zien dus vooral op het gebruik van de fysieke leefomgeving, zonder dat dat gebruik leidt tot een wijziging. Zolang dat gebruik niet direct leidt tot een wijziging van de fysieke leefomgeving, hoeft dat gebruik – gelet op de onder 1 besproken systematiek – ook niet gereguleerd te worden in het omgevingsplan. Bepalingen uit de huisvestingsverordening worden niet uitgezonderd van de verplichte opname in het omgevingsplan middels artikel 2.1 lid 2 Ob. Verder moeten gemeenteraden volgens de nota van toelichting bij het lb per regel naar de aard en het *motief* kijken om te bepalen op welke plek een regel het best gesteld kan worden. Als dat motief de fysieke leefomgeving is, is dat in beginsel het omgevingsplan. Weegt een ander motief dan de fysieke leefomgeving – zoals het reguleren van schaarste op de woningmarkt – zwaarder, dan is een gemeentelijke verordening passender.

Hoewel er vanuit de G4 de wens is uitgesproken om de instrumenten van hoofdstuk 4 van de Hvw alsnog te integreren in de Ow ([zie bijvoorbeeld de G4 reactie](#)), heeft de wetgever daar tot op heden geen gehoor aan gegeven. Gelet op de systematiek van artikel 4.1 lid 1 Ow en artikel 2.1 lid 1 Ob lenen de instrumenten van hoofdstuk 4 van de Hvw zich niet voor opname in het omgevingsplan wanneer het motief is schaarste op de woningmarkt te reguleren. Daar komt nog bij dat [artikel 4 van de Hvw](#) bepaalt dat alleen in de huisvestingsverordening regels gesteld worden over het aanbod en de samenstelling van de woonruimte voor de maximale duur van vier jaar.

### **Hoe zit dat met de vergunningstelsels?**

[Artikel 2.2](#) lid 2 van [de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht](#) (Wabo) keert wel terug in de Ow. Op grond van dit artikel kan in een gemeentelijke verordening worden bepaald dat het verboden is om bepaalde andere activiteiten, die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, te verrichten zonder een omgevingsvergunning. Gemeenten kunnen hierdoor zelf nog toestemmingsregels aanwijzen die aanhaken bij de omgevingsvergunning (facultatieve integratie van het vergunningstelsel).

De toelichting op de Invoeringswet Omgevingswet verwijst naar enkele artikelen uit de Hvw waarin dit aan de orde zou kunnen zijn. Het gaat om [artikel 8](#) van de Hvw (de huisvestingsvergunning: vergunning voor het in gebruik nemen van woonruimte voor bewoning), [artikel 21](#) van de Hvw (de onttrekkingsvergunning: onttrekken van woonruimte aan de bestemming tot (zelfstandige) woonruimte) en [artikel 22](#) van de Hvw (de splitsingsvergunning: vergunning voor het splitsen van een recht op een gebouw in appartementsrechten). Die vergunningen zijn vaak nodig naast dat ook een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een afwijkactiviteit is vereist.

Al onder de Wabo is gekozen voor het niet direct integreren in of aanhaken van deze vergunningen bij de wet. De belangrijkste afweging daarbij was de verhouding van deze vergunningen ten opzichte van

de bescherming van de fysieke leefomgeving. De conclusie was dat het doel en het afwegingskader van de Hvw – dat gemeenten dit instrumentarium in beginsel alleen mogen inzetten als dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte – lastig inpasbaar is in dat van de ruimtelijke wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving.

## **Afronding**

De instrumenten van hoofdstuk 4 van de Hvw vallen dus buiten de reikwijdte van de Ow. Wel hebben gemeenten, net als nu het geval is, de mogelijkheid om toestemmingsregels aan te wijzen die aanhaken bij de omgevingsvergunning (facultatieve integratie) en kan daarmee pragmatisch worden omgegaan met twee verschillende vergunningstelsels (één in het ruimtelijke spoor en één op grond van de Hvw).

Toch lijkt het ons vanuit het perspectief van de burger geen slecht idee dat de wetgever onderzoekt om het instrumentarium van de Hvw op enig moment te integreren in de Ow. Het verschil in motief, dat de instandhouding veroorzaakt van twee vergunningstelsels die onder aan de streep wel erg hetzelfde regelen, is voor een gemiddelde burger namelijk moeilijk te begrijpen.

Natuurlijk staat het gemeenten tot die tijd voor veel van de instrumenten uit hoofdstuk 4 van de Hvw vrij om te kiezen voor een 'ruimtelijk zusje': een regeling in het omgevingsplan. Motief voor het instellen van bijvoorbeeld een splitsingsverbod in het omgevingsplan moet dan wel 'de evenwichtige toedeling van functies aan locaties' zijn, maar dat is voor veel gemeenten geen ongewoon verschijnsel. Enige gemis is dan de soepeler regeling uit de Hvw met betrekking tot het kunnen opleggen van bestuurlijke boetes (artikel 18.12 Ow vereist dat het een herhaalde overtreding is).

Dit is een Legal Update van Merel Holtkamp.

Voor meer informatie:

Merel Holtkamp  
+31 30 25 95 521  
[merelholtkamp@vbk.nl](mailto:merelholtkamp@vbk.nl)