

LEGAL UPDATE

De Huisvestingswet 2014: perikelen rond de omzettingsvergunning

Datum: 25 juni 2021

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft op 23 juni 2021 een interessante [uitspraak](#) gedaan in een aantal Nijmeegse zaken waarin het college van B&W van Nijmegen geweigerd had een vergunning te verlenen voor verkamering van een aantal panden. Het is een uitgebreide uitspraak en hierna wordt ingegaan op een aantal interessante aspecten van deze uitspraak. Maar eerst wordt het kader geschetst rond dergelijke omzettingsvergunningen.

Huisvestingswet 2014 en de omzettingsvergunning

Gemeenteraden hebben de mogelijkheid om in te grijpen in de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Dit moet de raad dan doen door een huisvestingsverordening vast te stellen als bedoeld in artikel 4 e.v. Huisvestingswet 2014 (hierna: Hw).

De Hw bepaalt wat voor regels in een huisvestingsverordening kunnen worden opgenomen. Een belangrijk artikel is in dit verband artikel 2, eerste lid, van de Hw. In dit artikel is opgenomen dat de gemeenteraad in beginsel alleen gebruik mag maken van de bevoegdheden die hem zijn toegekend in de Hw: "indien dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte". Deze vereisten zijn gesteld omdat het ingrijpen in de woningvoorraad kan worden gezien als een inbreuk op het recht op vrijheid van vestiging en op het eigendomsrecht.

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening – met het recht van vrijheid van vestiging en het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste in het achterhoofd – een vergunningplicht instellen voor het samenvoegen, onttrekken en omzetten van woonruimte, op grond van artikel 21 Hw. Deze vergunningplicht kan ook betrekking hebben op het omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte (vaak voor studentenhuizen). De huisvestingsverordening vermeldt in die situatie in ieder geval de gronden waarop een dergelijke vergunning kan worden geweigerd (artikel 24 Hw). De vergunningplicht kan daarbij worden ingesteld voor een bepaalde wijk, maar ook voor het gehele grondgebied van de gemeente.

Planologische toestemming

Het is relevant om te vermelden dat voor het samenvoegen of splitsen van woningen soms – naast een verplichting die kan bestaan op grond van de huisvestingsverordening – een vergunningplicht geldt op grond van het bestemmingsplan. Deze vergunningplicht wordt dan niet beheerst door de Hw, maar door de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (de norm van een 'goede ruimtelijke ordening' staat hier centraal). Kortom, er kunnen dus twee verschillende vergunningstelsels in een gemeente naast elkaar bestaan, die weliswaar een ander motief kennen, maar onder aan de streep wel erg hetzelfde regelen.

Uitspraak van 23 juni 2021: leefbaarheid en de vergunning voor woningsplitsen en omzetten

In de uitspraak van 23 juni 2020 ging het over een aantal Nijmeegse besluiten die waren genomen op grond van de gemeentelijke huisvestingsverordening waarbij het college van B&W omzettingsvergunningen (van een zelfstandige woning naar onzelfstandige woningen) had geweigerd. De reden hiervoor was dat volgens het college van B&W niet werd voldaan aan de fysieke of leefbaarheidstoets.

Interessant aan de uitspraak is dat de Afdeling overweegt dat leefbaarheid wel één van de afwegingen mag zijn bij het al dan niet verlenen van een omzettingsvergunning. Het is echter *niet* toegestaan om een vergunningplicht (uitsluitend) in het leven te roepen ter bevordering van de leefbaarheid. Dit komt doordat artikel 2 van de Hw de uitoefening van bevoegdheden alleen toestaat voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte.¹

In Nijmegen ging het daardoor mis. De omzettingsvergunningplicht was al te eenvoudig voor *alle* woningen opgenomen. Alleen voor woningen onder de NHG-kostengrens had het gemeentebestuur inzichtelijk gemaakt dat deze woningen schaars waren en het noodzakelijk en geschikt was om ter bestrijding van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van die schaarste een vergunningplicht op te nemen. Voor woningen boven de NHG-kostengrens was deze onderbouwing niet gegeven. De Afdeling constateert dat de vergunningplicht daarom uitsluitend is opgenomen ter voorkoming van aantasting van de leefbaarheid in de wijk. Dit is in strijd met artikel 2, eerste lid, van de Hw.

De appellant in kwestie had een omzettingsvergunning gevraagd voor een woning boven de NHG-kostengrens. Het artikel uit de gemeentelijke huisvestingsverordening wordt buiten toepassing gelaten en voor deze appellant geldt er geen vergunningplicht.

Uitspraak van 23 juni 2021: een verbod op het omgezet houden van woonruimte zonder vergunning

Een ander interessant onderwerp in de uitspraak is dat de huisvestingsverordening van de gemeente Nijmegen een verbod kent op het omgezet houden van woonruimte zonder vergunning. Dit verbod geldt sinds 1 juli 2017. Appellanten vinden dat dit verbod niet aan hen kan worden tegengeworpen omdat hun woningen al omgezet waren op het moment dat dat verbod in werking trad.

De Afdeling overweegt allereerst dat het omzetten zelf een eenmalige handeling is. Vervolgens bekijkt de Afdeling of er op het moment van de omzetting sprake was van een omzettingsvergunningplicht.

Voor één van de appellanten geldt dat zijn woning is omgezet op een moment dat hier geen vergunning voor nodig was (waarbij niet relevant is dat dit door zijn vader is gedaan nu de omzetting een eenmalige handeling is). Deze omzetting was daarmee legaal tot het moment dat op 1 juli 2017 een vergunningplicht werd ingevoerd voor het omgezet houden van een woning zonder omzettingsvergunning. De Afdeling kraakt vervolgens het door het college van B&W toegepaste overgangsregime in het weigeringsbesluit. Deze afweging is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. De Afdeling overweegt:

"Het is op zichzelf niet uitgesloten dat al bestaande vergunningvrij omgezette woningen op enig moment worden onderworpen aan een vergunningplicht. In zulke gevallen zal het bestuursorgaan zich er evenwel zorgvuldig rekenschap van moeten geven welke gevolgen dit voor bestaande legale situaties heeft en zullen de belangen die zijn gediend bij het invoeren van een vergunningplicht voor het omgezet houden zorgvuldig moeten worden afgewogen tegen de belangen die hiermee worden geschaad."

Het college van B&W moet voor deze appellant een nieuwe beslissing op bezwaar nemen waarbij rekening wordt gehouden met de bestaande rechten.

Hoe nu verder

Mocht het gemeentebestuur van Nijmegen nu tabak hebben van de (toch wel bewerkelijk gebleken) vergunningplicht op grond van de Hw, dan zou het er ook voor kunnen kiezen om via de band van het

¹ Overigens is in juli 2019 artikel 2 van de Hw veranderd in de zin dat het begrip 'goedkope' is geschrapt. De Afdeling verwijst nog naar de wetsgeschiedenis waaruit volgt dat deze wijziging alleen een verduidelijking is en dat de reikwijdte van de huisvestingsverordening er niet mee is verbreed. Ook overweegt de Afdeling dat de rol die leefbaarheid bij vergunningverlening mag spelen niet is aangepast met de wijziging van artikel 2 Hw.

bestemmingsplan een regeling op te nemen die vrijwel hetzelfde resultaat kan hebben. Een gemis is dan wellicht wel dat geen gebruik kan worden gemaakt van de soepeler regeling uit de Hw met betrekking tot het kunnen opleggen van bestuurlijke boetes.

Dit is een Legal Update van Merel Holtkamp.

Voor meer informatie:

Merel Holtkamp
+31 30 25 95 521
merelholtkamp@vbk.nl