

Blogreeks 'Huisvestingswet'

Schaarste aan woonruimte? Vergunningplicht goed motiveren!

Datum: 24 oktober 2022

Deze blog maakt onderdeel uit van de blogreeks omtrent de Huisvestingswet.

Gemeenten kunnen ingrijpen in de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad op grond van de Huisvestingswet (Hvw). Dit kan de gemeenteraad doen door een huisvestingsverordening vast te stellen (artikel 4 en verder Hvw). In [de blog van 20 oktober 2022](#) zijn wij ingegaan op wat een gemeente kan regelen met zo'n huisvestingsverordening.

In dit blogbericht staan wij uitgebreid stil bij de mogelijkheden van artikel 21 Hvw, waarmee op de samenstelling van de woonruimtevoorraad kan worden gestuurd.

Artikel 21 Hvw: Instrument om schaarste aan te pakken?

Op grond van dit artikel kan een gemeenteraad – in het kader van het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan een categorie of categorieën woonruimte – in de huisvestingsverordening een vergunningplicht opnemen. In dat geval geldt een vergunningplicht voor het splitsen, samenvoegen, onttrekken (van woning naar een andere functie als verhuur of kantoor) en omzetten van zelfstandige in onzelfstandige (kamerverhuur) woonruimte. In de huisvestingsverordening kunnen nadere criteria of beleidsregels worden gesteld over het verlenen of weigeren van de vergunning. In de praktijk betekent dat gemeenten bijvoorbeeld eisen stellen aan de minimale gebruiksoppervlakte van de te realiseren woonruimte of dat er wordt voorgeschreven dat vanaf een bepaald aantal personen een vergunningplicht geldt.

Exceptieve toetsing door de rechter

Huisvestingsverordeningen kunnen niet rechtstreeks worden beoordeeld door de rechter omdat het een algemeen verbindend voorschrift is. Er is sprake van zogenoemde exceptieve toetsing van huisvestingsverordeningen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij de beoordeling van een besluit zoals het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege het ontbreken van de benodigde vergunning of over de toe- of afwijzing van een dergelijke vergunning. De rechter beoordeelt dan het algemeen verbindend voorschrift via de band van het bestreden besluit op rechtmatigheid. Bij gebleken onrechtmatigheid wordt het algemeen verbindend voorschrift, al dan niet gedeeltelijk, onverbindend verklaard dan wel buiten toepassing gelaten.

De bestuursrechter heeft zich de afgelopen jaren bij diverse huisvestingsverordeningen genoodzaakt gezien om tot deze maatregelen over te gaan. Er zijn in de jurisprudentie een aantal pijlpalen geslagen wat betreft de vereisten om op grond van artikel 21 Hvw een vergunningplicht in de huisvestingsverordening op te nemen. De belangrijkste aandachtspunten hierbij:

- Er kunnen delen van een gemeente worden aangewezen waar de vergunningplicht geldt. Als ten aanzien van de gehele woonruimtevoorraad sprake is van schaarste en dit door de gemeenteraad voldoende is aangetoond, kan ook het hele grondgebied van de gemeente als 'schaarstegebied' worden aangemerkt. Hiervoor is wel vereist dat gemeenteraden de noodzaak van een dergelijke aanwijzing specifiek onderbouwen, waarbij is aangetoond dat op het gehele grondgebied en voor alle categorieën woningen (goedkoop, middelduur en duur; koop en huur) een schaarste aan woningen bestaat. De vergunningplicht kan dan voor de gehele gemeente gelden. Uit de jurisprudentie volgt dat de schaarste wel per type woning en per wijk deugdelijk moet worden onderbouwd (zie AbRvS 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2833 en AbRvS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3008);

- Het is niet noodzakelijk dat wordt gewacht met het ingrijpen in de woonruimtevoorraad totdat de dreiging van schaarste zich daadwerkelijk heeft verwezenlijkt. Het is voor gemeenten ook mogelijk om op grond van "potentiële" schaarste in te grijpen in de woonruimtevoorraad (zie AbRvS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3008);
- Het is niet toegestaan om een vergunningplicht op grond van artikel 21 Hvw uitsluitend in te stellen ter bevordering van de leefbaarheid. De reden hiervoor is dat artikel 2 van de Hvw de uitoefening van bevoegdheden alleen toestaat voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Leefbaarheid mag wel één van de afwegingen zijn bij het, al dan niet, verlenen van bijvoorbeeld een omzettingsvergunning (zie AbRvS 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1336). Zoals wij [al eerder](#) aangaven verandert dit laatste met de beoogde wetwijziging van de Huisvestingswet. Als deze wijziging wordt aangenomen door de Tweede Kamer, wordt het mogelijk om een vergunning te eisen ter bestrijding van leefbaarheidsproblemen. Er hoeft dan geen sprake te zijn van schaarste.

Conclusie

Gemeenteraden hebben de mogelijkheid om in te grijpen in de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Het instrumentarium van artikel 21 Hvw biedt de mogelijkheid om – ter bestrijding van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste – een vergunningplicht in te stellen voor het splitsen, samenvoegen, onttrekken en omzetten van woonruimte.

In dit blogbericht hebben wij een aantal relevante aandachtspunten uiteengezet die daarbij in acht moeten worden genomen.

In ons volgende blogbericht van 7 november 2022 gaan wij nader in op een ander instrument dat de gemeenteraad op grond van de Huisvestingswet ter beschikking staat, namelijk de mogelijkheid tot het invoeren van opkoopbescherming.

Deze blog is geschreven door Mathilde van Velzen-de Boer en Reimer Helder en is onderdeel van onze reeks over de Huisvestingswet.

Voor meer informatie:

Mathilde van Velzen-de Boer
+31 30 25 95 521
mathildevanvelzen@vbk.nl

Reimer Helder
+31 30 25 95 549
reimerhelder@vbk.nl