

De Huisvestingswet 2014 en de aanpak van misstanden rondom kamerverhuur en -bewoning

Gst. 2018/99

1. Inleiding

Gemeentebestuurders vragen steeds vaker aandacht voor problemen rondom kamerverhuur en -bewoning. Er zijn grofweg twee verschillende problemen te onderscheiden: overlast voor omwonenden en de malafide exploitatie van kamerverhuurpanden. Het eerste probleem ziet op de invloed van verkamering van panden op de leefbaarheid in buurten. In diverse steden zijn door fikse toename van kamerverhuur sommige straten zodanig 'gestudentificeerd', dat de leefbaarheid door overlast zwaar onder druk is komen te staan.² Het tweede probleem ziet op huisjesmelkerij, dat wil zeggen de malafide wijze waarop sommige pandeigenaren hun bedrijf runnen. Huurders klagen over slecht onderhoud, intimidatie en excessieve huren.³ Zo roepen de Landelijke Studentenvakbond en de Woonbond op tot een harde aanpak van huisjesmelkers.⁴ Enkele wethouders van grote gemeenten sturen in november 2017 een brandbrief naar de Minister van Binnenlandse Zaken, waarin zij eveneens oproepen tot maatregelen tegen huisjesmelkers.⁵ Zij constateren dat verhuurders door de krapte op de woningmarkt te veel huur vragen en dat huurders geïntimideerd worden als zij klagen over de huurprijs of de gebrekkige staat van onderhoud. In 2018 kondigden lokale politici in Groningen en Amsterdam aan nieuwe regels en vergunningen te willen introduceren om de kamerverhuurmarkt beter te reguleren.⁶

In dit artikel onderzoeken wij welke rol de Huisvestingswet 2014 (Hvw 2014) speelt bij het aanpakken van de voornoemde misstanden. In eerder onderzoek naar de aanpak van overlast en huisjesmelkerij is de rol van deze wet nauwelijks aan bod gekomen, maar ging het vooral over de handhaving van de Woningwet, Gemeentewet en Opium-

wet.⁷ Onderliggend artikel maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentebesturen op basis van de Huisvestingswet 2014 tegen voornoemde problematiek optreden en tegen welke juridische problemen zij aanlopen.

Kort gezegd is de gemeenteraad op grond van art. 4 Hvw 2014 bevoegd om een huisvestingsverordening vast te stellen. Deze verordening kan twee verschillende soorten vergunningen introduceren: 1) de huisvestingsvergunning; en 2) de vergunning voor het aanbrengen van wijzigingen in de woonruimtevoorraad. De eerste soort vergunning reguleert de toegang tot bepaalde categorieën huurwoningen, zodat deze woonruimte enkel beschikbaar is voor groepen (kwetsbare) mensen die zijn aangewezen op deze categorie huurwoningen. Kort gezegd oefent de lokale overheid met een huisvestingsvergunning invloed uit op welke personen zich in een bepaald gebied vestigen als huurder.

Wij richten ons in dit artikel primair op de tweede soort vergunning. De vergunning voor het aanbrengen van wijzigingen in de woonruimtevoorraad maakt woonruimtevoorraadbeheer mogelijk. Dat betekent dat het gemeentebestuur met behulp van dit type vergunning invloed uitoefent op het aanbod en de samenstelling van woonruimte en kan voorkomen dat door verandering van de woonruimtevoorraad schaarste op de woningmarkt toeneemt. Zo kan onder andere de verkamering van panden aan een vergunning worden onderworpen. Daarmee wordt bedoeld op het omzetten van zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige woonruimte, zodat de woonruimte geschikt wordt voor kamerbewoning. De vergunning die voor deze omzetting vereist kan worden, wordt door de wetgever de omzettingvergunning genoemd.⁸ In de gemeentelijke praktijk wordt de vergunning voor dit doel soms onttrekkingsvergunning genoemd, maar wij zullen in dit artikel consequent omzettingvergunning gebruiken.⁹

Voordat wij overgaan tot de bespreking van de opzet van ons onderzoek, is het nuttig om de relatie van de Huisvestingswet 2014 met de Omgevingswet aan te stippen. Hoewel de Omgevingswet beoogt een integraal instrumentarium te bieden voor beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, wordt de Huisvestingswet 2014 niet in de Omgevingswet geïntegreerd.¹⁰ Een aantal gemeenten heeft wel de wens geuit om ook de Huisvestingswet 2014 deels te

1 Prof. mr. dr. M. Vols is als adjunct hoogleraar verbonden aan het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid (Rijksuniversiteit Groningen). Mr. R. de Boer was als onderzoekersmedewerker verbonden aan datzelfde centrum en is thans werkzaam als juridisch consultant in de publieke sector. Dit artikel is door de redactieraad als wetenschappelijk artikel beoordeeld.

2 Zie hieromtrent M. van Aalst e.a., *Student-en-overlast*, Groningen: Intravall 2014.

3 Zie bijvoorbeeld deze huurrechtelijke casus waarin kamerbewoners klagen over een huurbaas die in het kamerverhuurpand is komen wonen, en zich daar misdraagt: Rechtbank Midden-Nederland 13 september 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6772.

4 Zie <https://lsvb.nl/2017/12/11/bonden-eisen-sancties-huisjesmelkers/>.

5 Zie 'Studentensteden sturen brandbrief over huisjesmelkers', nos.nl 14 november 2017.

6 Zie Z. Lamme, 'Huisbazenterreur', *ukrant.nl* 24 januari 2018; G.J. Verstegen, 'Weg met huisjesmelkers: vergunningsplicht voor verhuur op komst in Amsterdam', *rtlz.nl* 16 februari 2018.

7 Zie M. Vols, 'De Woningwet en de nieuwe sloppen – Bestrijding woonoverlast anno 2012', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2012/138; M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, Den Haag: Boom Juridisch 2013; M. Vols & J.P. Hof, 'Malafide pandeigenaren en de Woningwet', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2016, nr. 2, p. 108-120; M. Vols, J.P. Hof & J.G. Brouwer, *De aanpak van malafide pandeigenaren & de handhaving van de Woningwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2017.

8 Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32271, 3, p. 26.

9 Onder onttrekking wordt verstaan: het onttrekken van woonruimte aan de woonruimtevoorraad bij een functiewijziging van het gebruik. Hierbij kan gedacht worden aan recreatief gebruik van de woonruimte, gebruik van de woonruimte als short stay-appartement of sloop van de woonruimte.

10 Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 308, 311 en 319.

laten integreren,¹¹ maar de regering heeft daar geen gehoor aan gegeven. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de Huisvestingswet 2014 ook in de komende jaren een rol van betekenis zal blijven spelen in de regulering van kamerverhuur en -bewoning.

De rest van dit artikel is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 bespreken wij eerst het juridisch kader neergelegd in de Huisvestingswet 2014. Wij zetten uiteen welke mogelijkheden de wet biedt om voornoemde problematiek aan te pakken en wij plaatsen die diverse mogelijkheden in een analysemodel met vier stadia, dat gebruikt zal worden in de rest van het artikel. In paragraaf 3 onderzoeken wij of in de praktijk gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheden neergelegd in de Huisvestingswet 2014. Aan de hand van ons analysemodel bekijken wij of en hoe gemeenteraden en -besturen hun bevoegdheden neergelegd in de Huisvestingswet 2014 toepassen. Vervolgens doen wij in paragraaf 4 verslag van de resultaten van een systematische en kwantitatieve jurisprudentieanalyse van de verschenen jurisprudentie over de Huisvestingswetgeving.¹² In deze paragraaf maken wij inzichtelijk over welke onderdelen van de Huisvestingswetgeving geprocedeerd wordt. In paragraaf 5 wordt afgesloten met een conclusie.

2. Juridisch kader Huisvestingswet 2014

Sinds 1993 is in Nederland een Huisvestingswet van kracht, ter vervanging van de Woonruimtetwet 1947. Om de leesbaarheid te bevorderen, wordt eerstgenoemde wet door ons in het vervolg aangehaald als de Huisvestingswet 1993. De belangrijkste reden voor de Huisvestingswet 1993 was dat de oude woonruimteverdelingsregeling volgens de wetgever te rigide was. Gemeentelijke overheden hadden onvoldoende ruimte om hun beleid toe te snijden op de lokale situatie. Daarnaast moest er een betere afstemming met het ruimtelijk beleid komen en kregen provincies een prominere rol op het gebied van woonruimteverdeling. Tot slot moest de Huisvestingswet 1993 het woonruimteverdelingsbeleid inzichtelijker maken.¹³

Al in 2004 werd – bij de behandeling van de evaluatie van de Huisvestingswet 1993 – toegezegd dat de wet grondig en totaal zou worden herzien.¹⁴ In de jaren daarna werden enkele kleinere wijzigingen aangebracht in de Huisvestingswet 1993.¹⁵ De grondige herziening vond zijn weerslag in de

Huisvestingswet 2014, die in 2015 in werking trad. De belangrijkste redenen voor deze herziening waren allereerst dat de oude wet te veel onnodige regelgeving bevatte. Zo zijn de bevoegdheden omtrent leegstand verplaatst naar de Leegstandwet. Ook werd vastgesteld dat er een gebrek aan transparantie bestond bij de uitvoering van de wet. De wetgever heeft dit willen oplossen door het opnemen van zogenaamde ‘procesvoorwaarden’.¹⁶ Dat betekent onder andere dat een verscherpte motiveringsplicht van kracht is. Art. 2 Hvw 2014 bepaalt dat de gemeenteraad slechts gebruikmaakt van de bevoegdheden indien dat noodzakelijk is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. De regering benadrukt tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel keer op keer dat de schaarste en de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten ondubbelzinnig moeten worden aangetoond.¹⁷ Een andere procesvoorwaarde is vastgelegd in art. 4 Hvw 2014: de huisvestingsverordening geldt voor ten hoogste vier jaren, en is ‘altijd een tijdelijke maatregel’.¹⁸ Als de gemeenteraad van mening is dat ‘(een deel van) de problemen niet zijn opgelost na deze periode, moet de gemeenteraad dat deel van de huisvestingsverordening verlengen en daarbij opnieuw de noodzaak daarvan onderbouwen’.¹⁹ Volgens de regering is ‘in grote delen van Nederland (...) echter geen schaarste, daar zal toepassing van de Huisvestingswet dan ook niet nodig zijn’.²⁰

Om een overzicht te krijgen van de werking van de Huisvestingswet 2014, onderscheiden wij vier stadia die een rol spelen bij de inzet van deze wet in de aanpak van misstanden rondom kamerverhuur en -bewoning. In elk stadium moet de lokale overheid een ander soort keuze maken aangaande het gebruik van de Huisvestingswet 2014. Deze stadia vormen samen een analysemodel waarmee inzichtelijk kan worden gemaakt of en hoe gemeentebesturen per stadium een ander beleid voeren.



Figuur 1

Het eerste stadium betreft de keuze van de gemeenteraad of een huisvestingsverordening wordt vastgesteld in de gemeente. Deze bevoegdheid bestaat volgens art. 2 lid 1 Hvw 2014 alleen als het vaststellen van een huisvestingsverordening noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. Nader geconcretiseerd kan deze situatie van verdringing op de woningmarkt die voortkomt

11 https://vng.nl/files/vng/brieven/2017/attachments/bijlage_3_-_g4_reactie_invoeringswet.pdf.
 12 Zie over kwantitatieve jurisprudentieanalyses: M. Vols, M. & J.P.A.M. Jacobs, 'Juristen als rekenmeesters: over de kwantitatieve analyse van jurisprudentie', in P.A.J. van den Berg & G. Molier, *In dienst van het recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017.
 13 Zie R.D. Boesveld, 'Gemeenten in de ban van de Huisvestingswet?! (I)', *Gst.* 1998/7071, 1; R.D. Boesveld, 'Gemeenten in de ban van de Huisvestingswet?! (slot)', *Gst.* 1998/7073, 2.
 14 Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29624, 1, p. 5.
 15 Een voorbeeld van een wijziging is dat per 1 juli 2013 in art. 31 lid 2 Huisvestingswet 1993 werd toegevoegd dat een vergunning voor het aanbrengen van wijzigingen in de woonruimtevoorraad kan worden geweigerd onder de voorwaarden als bedoeld in art. 3 Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur. Zie *Kamerstukken II* 2011/12, 32676, 12, p. 2; *Stb.* 2013, 125, p. 13.

16 Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32271, 3, p. 1.
 17 Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32271, 3, p. 30 en 42. Zo kan er bijvoorbeeld geput worden uit gegevens en onderzoeken van organisaties als het CBS of een ministerie of uit een lokaal onderzoek door een externe partij naar bijvoorbeeld de woningbehoefte. Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32271, 3, p. 30-31 en 34-35.
 18 *Kamerstukken II* 2009/10, 32271, 3, p. 2.
 19 *Kamerstukken II* 2009/10, 32271, 3, p. 44.
 20 *Kamerstukken II* 2010/11, 32271, 7, p. 2.

uit de onrechtvaardige en onevenwichtige effecten van schaarste uiteenvallen in drie categorieën, namelijk schaarste aan goedkope woonruimte in het algemeen, schaarste aan woonruimte met specifieke voorzieningen en schaarste aan goedkope nieuwbouw voor de huidige inwoners van een gemeente.²¹

Gedurende het tweede stadium moet de gemeenteraad de keuze maken of in de vast te stellen (of eerder vastgestelde) huisvestingsverordening een als in art. 21 onder c Hvw 2014 bedoeld omzettingsvergunningvereiste wordt opgenomen. Het vaststellen van een huisvestingsverordening impliceert namelijk niet per definitie dat de gemeenteraad woonruimtevoorraadbeheer mogelijk wil maken. De gemeenteraad kan ook besluiten om alleen een huisvestingsvergunning verplicht te stellen.

Het derde stadium betreft de besluitvorming omtrent de verlening van de omzettingsvergunning. De gemeenteraad moet volgens art. 24 Hvw 2014 besluiten welke weigeringsgronden van kracht zijn en welke voorwaarden of voorschriften aan een vergunning kunnen worden verbonden. Eén mogelijke weigeringsgrond is expliciet in de wet opgenomen. Art. 25 Hvw 2014 bepaalt dat een vergunning kan worden geweigerd onder de voorwaarden als bedoeld in art. 3 Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Het college van burgemeester en wethouders (hierna college) kan dus besluiten een omzettingsvergunning te weigeren als een Bibob-toets negatief uitvalt voor de aanvrager. Dat kan zich voordoen als een ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zou worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, of om hieruit verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten. Hierbij kan worden gedacht aan uitbuiting van vreemdelingen of gewelddadige gedragingen jegens huurders.²²

Andere weigeringsgronden worden niet expliciet in de Huisvestingswet 2014 genoemd. Het is dus aan de gemeenteraad om te bepalen welke weigeringsgronden en voorschriften aan een vergunning kunnen worden verbonden. Een punt van discussie is welke rol leefbaarheid kan spelen. In de eerste versie van het wetsvoorstel van de Huisvestingswet 2014 konden aspecten van leefbaarheid zowel een rol spelen bij de besluitvorming rondom een huisvestingsvergunning (woonruimteverdeling) als een omzettingsvergunning (woonruimtevoorraadbeheer).²³ Naar aanleiding van vragen van de Raad van State en leden van de Tweede Kamer schrapte de regering vervolgens de mogelijkheid om leefbaarheid een rol te kunnen laten spelen bij de besluitvorming rondom een huisvestingsvergunning.²⁴ Een poging

van een Kamerlid om dit per amendement ongedaan te maken, was tevergeefs.²⁵

Voor ons onderzoek is belangrijk dat uit de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel blijkt dat leefbaarheidsaspecten ten aanzien van woonruimtevoorraadbeheer nog wel door het college mogen worden betrokken in de besluitvorming. Zo geeft de regering aan dat:

“Door de schaarste aan (huur)woningen kan het lokaal noodzakelijk zijn dat de woonruimtevoorraad niet meer krimpt en daarom door de gemeenteraad bij verordening wordt vastgesteld dat onttrekking aan de woonruimtevoorraad niet is toegestaan. Daarnaast kan het in het kader van beperking van overlast noodzakelijk zijn om in bepaalde wijken of delen van wijken kamerverhuur te beperken, door middel van een omzettingsvergunningstelsel of het beperken van teveel “pensions” door middel van een onttrekkingsvergunning. In die gevallen rechtvaardigt het algemeen belang van behoud van de woonruimtevoorraad of het beperken van overlast de beperking van het recht van de eigenaar van een woning om die woning te splitsen, om te zetten of te onttrekken aan de woningvoorraad. Uiteraard mag zo'n beperking niet verder gaan dan geschikt, noodzakelijk en proportioneel is om de woonruimtevoorraad te behouden of de overlast te beperken.”²⁶

Uit de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer blijkt nogmaals dat bij de besluitvorming rondom woonruimtevoorraadbeheer leefbaarheid wel een rol kan blijven spelen. Zo geeft de regering hier aan dat:

“Een vergunning wordt verleend tenzij het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met het onttrekken, samenvoegen of omzetten gediende belang en het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad niet door het stellen van voorwaarden en voorschriften voldoende kan worden gediend. Onder het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad kan naast schaarste ook gedacht worden aan andere belangen, zoals wanneer het verlenen van de vergunning zou kunnen leiden tot een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het betreffende pand.”²⁷

De regering stelt dat deze opvatting in lijn is met toenmalige jurisprudentie van de Afdeling omtrent woonruimtevoorraad-

21 Zie *Kamerstukken II 2009/10, 32271, 3, p. 4-5.*

22 I. van Buggenum & A. Tollenaar, 'Integriteitsbeoordeling in het ruimtelijk bestuursrecht', in: A.G. Bregman, H.E. Bröring & K.J. de Graaf (red.), *Onbegrensde rechtsbeoefening (Lubach-bundel)*, Den Haag: IBR 2014, p. 93.

23 Zie *Kamerstukken II 2009/10, 32271, 2, p. 4* (over de huisvestingsvergunning) en *Kamerstukken II 2009/10, 32271, 3, p. 52* (over de omzettingsvergunning).

24 Zie *Kamerstukken II 2009/10, 32271, 4, p. 3*; *Kamerstukken II 2010/11, 32271, 7, p. 5*; *Kamerstukken II 2010/11, 32271, 8, p. 9-10.*

25 Zie *Kamerstukken II 2011/12, 32271, 9, p. 5.* De in 2016 aangepaste Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek maakt het wel mogelijk om onder strenge voorwaarden leefbaarheid mee te nemen in de besluitvorming rondom een huisvestingsvergunning. Onderliggend artikel richt zich echter niet op de huisvestingsvergunning, maar voornamelijk op de omzettingsvergunning. Zie omtrent de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek: M. Vols, 'Banning criminals and nuisance neighbours from housing: human rights proof? Exclusion and the Dutch Urban Areas Special Measures Bill', in J. Sidoli del Ceno, M. Vols & M. Kiehl (red.), *Regulating the City: Contemporary Urban Housing Law*, Den Haag: Eleven Publishing 2016, p. 127-143.

26 *Kamerstukken II 2010/11, 32271, 7, p. 13-14.*

27 Zie *Kamerstukken I 2013/14, 32271, C, p. 7.*

beheer en verwijst naar een uitspraak van de Afdeling over een casus waarin het college een omzettingsvergunning weigerde te verlenen.²⁸ In deze casus blijkt uit een door het college verrichte leefbaarheidstoets dat door de omzetting meer overlast voor de buurt zou kunnen ontstaan en daarmee een ontoelaatbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu. De Afdeling achtte dit besluit niet onrechtmatig. De regering stelt dat het wetsvoorstel Huisvestingswet 2014 'geen verandering wil brengen' in deze lijn van de jurisprudentie.²⁹

Uit de parlementaire geschiedenis valt dus op te maken dat het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad met het oog op schaarste, wijkverbetering, leefbaarheid en een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het pand ook na de inwerkingtreding van de Huisvestingswet 2014 een rol mag spelen bij het verlenen van de vergunning. Zo mag het college een vergunning weigeren, als dit belang zwaarder weegt dan het belang van de aanvrager bij omzetting.³⁰

Het vierde stadium gaat over de handhaving van het vergunningsvereiste neergelegd in de huisvestingsverordening. Op basis van art. 32 Hvw 2014 moet het college zorg dragen voor de handhaving. Daarbij kan het college een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang gebruiken. Ook kan de gemeenteraad volgens art. 35 Hvw 2014 bepalen dat het college een bestuurlijke boete kan opleggen vanwege de overtreding van het vergunningsvereiste of het handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften verbonden aan de omzettingsvergunning.

Ten slotte kan het college op basis van art. 26 Hvw 2014 besluiten om de vergunning in te trekken. Er is in de wet een limitatieve lijst met vier intrekingsgronden opgenomen.³¹ Ten eerste kan het college de vergunning intrekken als de vergunninghouder binnen een jaar nadat de vergunning onherroepelijk is geworden nog niet is overgegaan tot omzetting. Ten tweede kan het college de vergunning intrekken als de vergunning is verleend op grond van door vergunninghouder verstrekte gegevens waarvan deze wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat zij onjuist of onvolledig waren. Ten derde kan het niet naleven van de voorwaarden of voorschriften die zijn verbonden aan de vergunning leiden tot intrekking. Ten vierde kan het college de vergunning intrekken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in art. 3 Wet Bibob.

3. De Huisvestingswet 2014 in de gemeentelijke praktijk

De vorige paragraaf biedt inzicht in de diverse mogelijkheden en keuzes die de Huisvestingswet 2014 in theorie biedt bij de regulering van verkamering. In deze paragraaf onderzoeken wij of en hoe gemeentebesturen gebruikmaken van deze mogelijkheden en welke keuzes zij hebben gemaakt. Aan de hand van de vier hierboven beschreven stadia bespreken wij de resultaten van een analyse van de verschil-

lende huisvestingsverordeningen die in 2017 van kracht waren in de 49 Nederlandse gemeenten waarin een hogeschool en/of een universiteit is gevestigd.³²

Er is om een aantal redenen gekozen om het onderzoek te beperken tot deze gemeenten. Zo nemen wij aan dat de aanwezigheid van hoger onderwijs in de regel de behoefte aan kamerbewoning vergroot, en ook veel kamerbewoning met zich meebrengt. Gemeentebesturen van gemeenten met een relatief grote studentenpopulatie zullen naar onze verwachting eerder de noodzaak voelen om kamerverhuur en -bewoning te reguleren. Bovendien betreft het veelal gemeenten met veel inwoners, en wij verwachten dat in gemeenten met veel inwoners kamerverhuur en -bewoning in absolute zin het meest voorkomt. De onderzochte 49 gemeenten omvatten de vier grootste gemeenten en 33 van de 40 grootste Nederlandse gemeenten. De onderzochte gemeenten liggen verspreid over heel Nederland. Vanwege deze samenstelling van de groep door ons onderzochte gemeenten denken wij een goed beeld te kunnen geven van de toepassing van de huisvestingswetgeving in de praktijk in 2017.

Wij hebben op 27 februari 2018 op de website overheid.nl onder de sectie 'Lokale wet- en regelgeving' gezocht naar huisvestingsverordeningen van de 49 gemeenten.³³ Gemeenten zijn verplicht om hun verordeningen via deze website beschikbaar te stellen. Ook hebben wij op overheid.nl naar relevante beleidsregels van deze 49 gemeenten gezocht. Niet alle gemeentebesturen blijken beleidsregels te hebben opgesteld, of deze op overheid.nl te publiceren. Wij hebben van 8 gemeenten relevante beleidsregels meegenomen in onze analyse.³⁴ De verzamelde gegevens (huisvestingsverordeningen, toelichtingen op de verordeningen en beleidsregels) zijn vervolgens doorgenomen, en aan de hand van een codeboek is de informatie systematisch in een database verwerkt. Zo is bijvoorbeeld per gemeente bekeken of er een huisvestingsverordening is vastgesteld, of een vergunningsplicht ten aanzien van omzetting bestaat, of illegale omzetting tot een bestuurlijke boete kan leiden en of de gemeenteraad en het college de verlening en intrekking van een omzettingsvergunning nader hebben uitgewerkt in de huisvestingsverordening of beleidsregels.

Wij presenteren de resultaten van dit onderzoek aan de hand van het hierboven beschreven model met vier stadia. Het eerste stadium van ons analysemodel gaat over de beslissing van de gemeenteraad of hij een huisvestingsverordening wil vaststellen. Figuur 2 laat zien dat de gemeenteraad in bijna twee derde van door ons onderzochte gemeenten heeft besloten om een dergelijke verordening vast te stellen.

28 Zie ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3620.

29 *Kamerstukken I* 2013/14, 32271, C, p. 7.

30 *Kamerstukken II* 2009/10, 32271, 3, p. 52; *Kamerstukken I* 2013/14, 32271, C, p. 7.

31 Zie ABRvS 14 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2671, r.o. 4.2.

32 Het gaat om de volgende 49 gemeenten: Alkmaar, Almere, Amersfoort, Amstelveen, Amsterdam, Apeldoorn, Arnhem, Assen, Barneveld, Bergen op Zoom, Breda, Delft, Den Haag, Deventer, Diemen, Doetinchem, Dordrecht, Dronten, Ede, Eindhoven, Emmen, Enschede, Gouda, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, 's-Hertogenbosch, Hilversum, Kampen, Kapelle, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Meierijstad, Meppel, Middelburg, Nijmegen, Rheden, Rotterdam, Sittard-Geleen, Terschelling, Tilburg, Utrecht, Venlo, Vlissingen, Wageningen, Zoetermeer en Zwolle.

33 Zie https://zoek.overheid.nl/lokale_wet_en_regelgeving, laatst geraadpleegd 27 februari 2018.

34 Het gaat om de volgende 8 gemeenten: Alkmaar, Amsterdam, Arnhem, Dordrecht, Groningen, Leiden, Nijmegen en Utrecht.



Figuur 2

In februari 2018 was in 30 van de 49 onderzochte gemeenten een huisvestingsverordening van kracht. 19 van de onderzochte gemeenten beschikten dus niet over een huisvestingsverordening. Het is veelal niet duidelijk waarom gemeenten geen huisvestingsverordening hebben vastgesteld, omdat deze beslissing logischerwijs niet expliciet op schrift wordt gesteld en/of wordt gepubliceerd op overheid.nl. Toch leert een korte zoektocht op internet ons iets over de beweegredenen van gemeenteraden om geen huisvestingsverordening vast te stellen. Zo geeft een aantal gemeentebesturen aan dat zij met de inwerkingtreding van de Huisvestingswet 2014 de vereiste schaarste aan goedkope woonruimte niet langer, of moeilijk kunnen aantonen.³⁵ Aangezien de wetgever in vergelijking met de Huisvestingswet 1993 de motiveringsplicht in de Huisvestingswet 2014 strenger heeft gemaakt, komt dit niet onverwacht. Wij vermoeden dat sommige gemeentebesturen om deze reden in plaats van een huisvestingsverordening gebruikmaken van het bestemmingsplan om kamerverhuur en -bewoning te reguleren. Bij het bestemmingsplan speelt het aantonen van schaarste aan goedkope woonruimte namelijk geen rol.

In het vervolg van onze analyse richten wij ons op de 30 gemeenten waarin een huisvestingsverordening van kracht is. Figuur 3 gaat over het tweede stadium en richt zich op deze 30 gemeenten. In dit stadium besluit de gemeenteraad of een omzettingsvergunning in de huisvestingsverordening wordt vereist. De figuur laat zien dat bijna twee derde van de onderzochte gemeenten die beschikken over een huisvestingsverordening een omzettingsvergunning vereisen.



Figuur 3

De gemeenteraad vereist in 20 van de 30 onderzochte gemeenten waarin een huisvestingsverordening van kracht is een vergunning voor de omzetting van zelfstandige naar

onzelfstandige woonruimte. In het grootste deel van deze gemeenten is iedere omzetting vergunningsplichtig, maar uit onze informatie blijkt dat in een groot deel (8 van de 20) deze plicht alleen geldt vanaf de omzetting van de zelfstandige woonruimte naar 3 of 4 afzonderlijke kamers. Van de onderzochte gemeenten met een huisvestingsverordening vereisen 10 dus helemaal geen omzettingsvergunning. Zij maken bijvoorbeeld alleen gebruik van het andere vergunningstelsel, de huisvestingsvergunning, en kiezen ervoor om kamerverhuur en -bewoning niet, of op andere wijze te regelen. Een korte zoektocht op het internet leert dat een aantal gemeentebesturen er bijvoorbeeld voor kiest om met behulp van het bestemmingsplan op te treden.³⁶

Stadium drie gaat over wijze van verlening van de omzettingsvergunning, en meer in het bijzonder wanneer deze geweigerd wordt en welke voorschriften of voorwaarden aan de vergunning kunnen worden verbonden. Sommige weigeringsgronden zijn in de Huisvestingswet 2014 zelf genoemd, zoals de weigering na een Bibob-toets die negatief uitvalt (art. 25 Hvw 2014). In de analyse van de 20 gevonden huisvestingsverordeningen die een omzettingsvergunning vereisten bevatten, hebben wij gekeken of en welke weigeringsgronden in de huisvestingsverordeningen nader worden genoemd. Sommige door ons aangetroffen bepalingen zijn dwingend geformuleerd, andere bieden meer discretionaire ruimte aan het college. Wij noemen een aantal veelgenoemde redenen waarom een vergunning moet of kan worden geweigerd.

In 18 van de 20 onderzochte huisvestingsverordeningen met een vergunningsvereiste is 'het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad' opgenomen als mogelijke weigeringsgrond. In 1 van deze verordeningen is sprake van een dwingende weigeringsgrond: de vergunning wordt geweigerd indien het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad zwaarder weegt dan het belang bij omzetting. In 4 huisvestingsverordeningen is sprake van een semi-dwingende weigeringsgrond: de weigering vindt plaats indien aan het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad niet tegemoet kan worden gekomen door het verbinden van voorwaarden of voorschriften aan de vergunning. De andere verordeningen bieden het college meer ruimte voor een eigen afweging. Zo staat in 1 verordening dat het college de vergunning kan weigeren indien het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad zwaarder weegt dan het belang bij omzetting. De overige 12 verordeningen bepalen dat het college de vergunning kan weigeren indien aan het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad niet tegemoet kan worden gekomen door het verbinden van voorwaarden of voorschriften aan de vergunning.

Een andere weigeringsgrond die veel voorkomt is 'het belang van de leefbaarheid' of iets soortgelijks als 'het belang van een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het pand'. In 18 van de 20 relevante huisvestingsverordeningen speelt deze weigeringsgrond een rol. In 4 verordeningen is sprake van een dwingende weigeringsgrond: de vergun-

35 Bijvoorbeeld de gemeenten Leeuwarden en Maastricht.

36 Bijvoorbeeld de gemeenten Almere, Enschede, Leeuwarden, Maastricht, Wageningen en Zwolle.

ning wordt geweigerd indien verlening een negatief effect op de leefbaarheid zou hebben, of zou kunnen leiden tot een onaanvaardbare inbreuk op het geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het pand. In 1 huisvestingsverordening is opgenomen dat weigering slechts plaatsvindt indien aan dit belang niet tegemoet kan worden gekomen door het verbinden van voorwaarden of voorschriften aan de vergunning. De andere 13 verordeningen laten het college meer vrijheid. Zo bepalen 6 verordeningen dat het college de vergunning kan weigeren indien verlening een negatief effect op de leefbaarheid zou hebben, of zou kunnen leiden tot een onaanvaardbare inbreuk op het geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het pand. Het college kan in 7 verordeningen een vergunning weigeren indien aan dit belang niet tegemoet kan worden gekomen door het verbinden van voorwaarden of voorschriften aan de vergunning. Uit onze analyse van de beschikbare gegevens blijkt dat zeker vijf gemeenten gebruikmaken van een leefbaarheidstoets.³⁷ Met deze toets kan bij elke aanvraag op straatniveau worden gecontroleerd of omzetting zo min mogelijk risico's en overlast voor de directe woonomgeving met zich meebrengt. Deze leefbaarheidstoets heeft betrekking op fysieke leefbaarheidseisen zoals de gebruiksoppervlakte van de woonruimte en normen voor geluidsisolatie, maar ook op de leefbaarheid in de omgeving van het betreffende pand in algemene zin. Bij deze toets wordt bijvoorbeeld bekeken hoe de wijk, buurt of straat scoort in de meest recente wijkenmonitor, wat het beeld van de wijk is, in welke mate in de wijk overlast wordt ervaren en of er bijvoorbeeld sprake is van clustervorming van omgezette woningen in de wijk. In 2 van de 20 relevante huisvestingsverordeningen is opgenomen dat een vergunning per definitie wordt geweigerd indien verlening ertoe leidt dat een bepaald percentage aan kamerverhuurpanden op de bijbehorende postcode overschreden wordt.³⁸

De Huisvestingswet 2014 laat het toe voorwaarden of voorschriften te verbinden aan een omzettingsvergunning. Uit de wettekst en wetgeschiedenis blijkt dat de wetgever niet heeft gesproken over welke voorwaarden of voorschriften aan de vergunning mogen worden verbonden.³⁹ In bijna alle (19 van de 20) gemeenten waarin een huisvestingsverordening met vergunningvereiste van kracht is, blijkt uit onze informatie dat voorwaarden of voorschriften aan de omzettingsvergunning kunnen worden verbonden.

Veel van de voorwaarden zien op het beteugelen van overlast veroorzaakt door kamerbewoning. Zo wordt in 13 van deze 19 gemeenten gesteld dat voorwaarden aan een vergunning

kunnen worden verbonden die spelen in het kader van de leefbaarheid. Veelal wordt het uit de onderzochte regelgeving niet geheel duidelijk aan welke voorwaarden of voorschriften dan concreet gedacht moet worden. Dit is wel duidelijk in 5 gemeenten waarin de voorwaarden en voorschriften van 'goed verhuurderschap' aan de vergunning worden verbonden.⁴⁰ Uit de analyse van huisvestingsverordeningen en beleidsregels blijkt dat er kleine verschillen bestaan in wat gemeentebesturen hieronder verstaan, maar men eist onder andere dat de woning altijd in een goede staat van onderhoud verkeert, dat ter voorkoming van overlast huis- en leefregels worden opgesteld en dat de verhuurder bij overlast meewerkt aan buurtbemiddeling en de aanpak die de gemeente hanteert.

Stadium vier draait om de handhaving van het vergunningsvereiste neergelegd in de huisvestingsverordening. In onze analyse hebben wij bekeken in hoeverre gemeenteraden in deze verordening hebben opgenomen dat het college een bestuurlijke boete kan opleggen. Zoals gezegd, staat art. 35 Hvw 2014 het toe om een bestuurlijke boete op te leggen bij onder andere het handelen zonder vereiste omzettingsvergunning, of bij handelen in strijd met de verbonden voorwaarden of voorschriften. De gemeenteraad moet het college deze bevoegdheid wel eerst verlenen in de huisvestingsverordening. Uit de analyse blijkt dat dit in de meeste gevallen ook is gebeurd. In 14 van de 20 gemeenten waarin de gemeenteraad het omzetten van woonruimte aan een vergunning heeft onderworpen, kan het college een bestuurlijke boete opleggen als wordt gehandeld zonder deze vergunning of in strijd met de verbonden voorwaarden en voorschriften aan de vergunning. Het is veelal niet duidelijk waarom de raad in de andere gemeenten de boetebevoegdheid niet in de huisvestingsverordening heeft opgenomen. De huisvestingsverordening van Alkmaar geeft wel enig inzicht. De gemeenteraad in die gemeente had de boetebevoegdheid wel in een eerdere huisvestingsverordening opgenomen, maar uit de toelichting bij de nieuwe huisvestingsverordening blijkt dat deze bevoegdheid onder andere is geschrapt omdat het college er in de praktijk geen gebruik van maakte.⁴¹

In de door ons onderzochte documenten is doorgaans ook enige informatie te vinden over welke factoren worden meegenomen bij het vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boete. Zo hanteert het college van de Gemeente Amsterdam bij de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete als uitgangspunt dat het boetebedrag dermate hoog moet zijn dat het een afschrikwekkende werking heeft. Bepaalde omstandigheden kunnen aanleiding geven tot een hoger boetebedrag, bijvoorbeeld wanneer de overtreder meerdere panden bezit. In een dergelijk geval neemt het college aan dat er sprake is van een professionele verhuurder, en van een dergelijke verhuurder mag enige kennis van de regelgeving worden verwacht. Naast het geval van bedrijfsmatige exploitatie van het kamerverhuurpand, kan ook recidive binnen

37 Het gaat om de volgende 5 gemeenten: Alkmaar, Groningen, Nijmegen, Utrecht en Vlissingen. In twee van deze gemeenten (Groningen en Nijmegen) wordt deze leefbaarheidstoets niet in de huisvestingsverordening zelf genoemd, maar alleen in de beleidsregels. Wij achten het mogelijk dat er meer dan 5 gemeenten een leefbaarheidstoets hanteren, maar dat deze buiten ons zicht blijven omdat wij niet beschikken over alle beleidsregels van de 49 onderzochte gemeenten.

38 Het gaat om de volgende 2 gemeenten: Deventer en Dordrecht.

39 Zo worden in de passages in de parlementaire stukken die gaan over de mogelijkheid tot het verbinden van voorwaarden of voorschriften geen voorbeelden gegeven, zie *Kamerstukken II 2009/10, 32271, 3, p. 26 en 52 en Kamerstukken I 2013/14, 32271, C, p. 7*.

40 Het gaat om de volgende 5 gemeenten: Alkmaar, Delft, Nijmegen, Utrecht en Vlissingen. In 1 andere huisvestingsverordening (Gemeente Dordrecht) wordt de vergunning geweigerd 'als de aanvrager van de vergunning niet aan de criteria van goed verhuurderschap voldoet'.

41 Dit volgt uit hoofdstuk 4.12 van de aan de Huisvestingsverordening Alkmaar verbonden Bijlage Voorstel van burgemeester en wethouders.

een bepaald aantal jaren aanleiding geven tot een hoger boetebedrag.⁴² Ook in andere gemeenten worden soortgelijke factoren meegenomen bij de vaststelling van de hoogte van de boete. In 9 van de 14 gemeenten speelt mee of bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd, en in 12 van de 14 gemeenten leidt recidive tot een hogere bestuurlijke boete.

Ten slotte hebben wij onderzocht hoe gemeentebesturen omgaan met de bevoegdheid tot intrekking van een vergunning. Zoals hierboven beschreven, kan intrekking onder andere plaatsvinden als niet wordt voldaan aan de bij de vergunning gestelde voorwaarden en voorschriften, of als een Wet Bibob-toets negatief uitvalt. Uit onze analyse van de huisvestingsverordeningen, toelichtingen daarop en de beschikbare beleidsregels blijkt dat slechts in 3 van de 20 gemeenten met een huisvestingsverordening met daarin een omzettingsvergunning vereiste de intrekkingprocedure nader is uitgewerkt. Een voorbeeld betreft de Gemeente Amsterdam. Het college van deze gemeente geeft in de beleidsregels aan dat het slechts overgaat tot intrekking van een vergunning als er sprake is van structurele overlast die het (woon)gebruik te boven gaat.⁴³

4. De Huisvestingswetgeving in de jurisprudentie

In deze paragraaf maken wij inzichtelijk over welke onderdelen van de Huisvestingswetgeving met name geprocedeerd wordt. Hiertoe vindt een kwantitatieve analyse plaats van de gepubliceerde jurisprudentie over de Huisvestingswet 1993 en 2014.

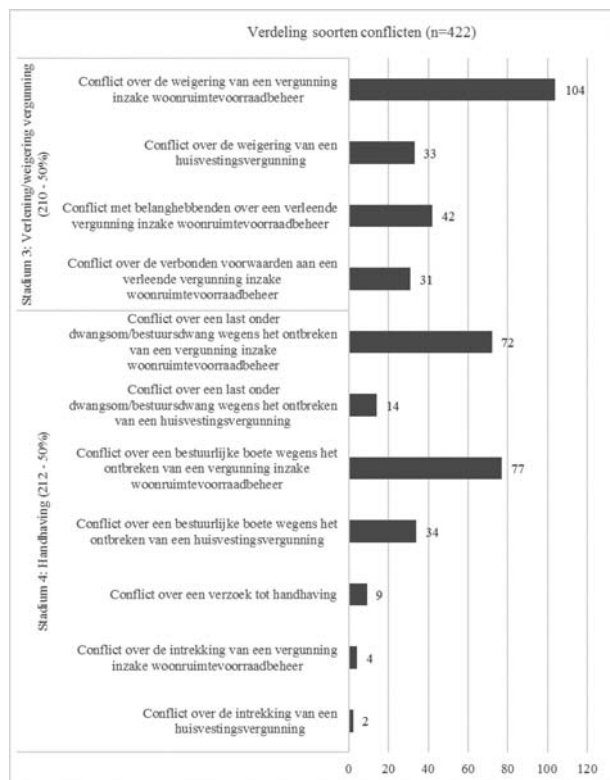
Om tot een zo volledig mogelijk beeld te komen is eerst op 28 februari 2017, en later op 29 januari 2018 voor de tussentijdse periode de website rechtspraak.nl doorzocht op de zoekterm 'huisvestingswet'. Dit leverde in totaal een resultaat van 798 uitspraken op. Dit resultaat is afgebakend tot het rechtsgebied bestuursrecht. Na deze filtering bleven 647 uitspraken over, over de periode 1999-2018. Deze uitspraken zijn vervolgens allemaal doorgenomen, en uit de gevonden jurisprudentie zijn de uitspraken geselecteerd die in het kader van onderliggend artikel relevant zijn. Wij hebben de zaken geselecteerd omtrent juridische conflicten tussen bestuursorgaan en belanghebbenden die gaan over de verlening of weigering van de diverse vergunningen als bedoeld in de Huisvestingswetgeving (stadium 3) en de handhaving van de vergunningsvereisten uit de Huisvestingswetgeving en huisvestingsverordening (stadium 4). Na deze selectie bleven er 409 uitspraken over. In de uitspraken die niet binnen deze selectie vielen werd bijvoorbeeld de Huisvestingswetgeving slechts aangehaald, maar had het conflict geen betrekking op deze wet.

Deze 409 uitspraken hebben wij vervolgens aan de hand van een vooraf opgesteld codeboek geanalyseerd en verwerkt in een database. Door het opstellen van een database werd het mogelijk om deze uitspraken onder te verdelen naar het

soort conflict. Verder is hierin bijvoorbeeld verwerkt of de Huisvestingswet 1993 of 2014 op het geding van toepassing was, welke procespartij (hoger) beroep heeft ingesteld en of dit (hoger) beroep gegrond is verklaard.⁴⁴

Van de 409 uitspraken zijn er 291 afkomstig van de Afdeling, en 118 van de rechtbank.⁴⁵ Verreweg de meeste uitspraken zijn geweest onder vigeur van de oude Huisvestingswet, namelijk 385. Op het moment van verzameling van de jurisprudentie geldt de Huisvestingswet 2014 meer dan drie jaar. Toch zijn er slechts 24 uitspraken in onze dataset geweest onder vigeur van de Huisvestingswet 2014. Dat kan verklaard worden door de doorlooptijd tussen het moment van bezwaar, beroep en hoger beroep. Het zal daarom nog enige tijd duren voor er een aanzienlijk aantal uitspraken is verschenen geweest onder vigeur van de Huisvestingswet 2014.

Onze analyse geeft inzicht in welke conflicten een rol spelen in de jurisprudentie. Het aantal conflicten is logischerwijs hoger dan het aantal uitspraken, omdat in enkele uitspraken meerdere conflicten spelen. Een voorbeeld is een zaak waarin er sprake is van een conflict over de weigering van een omzettingsvergunning alsook over de oplegging van een last onder dwangsom. Figuur 4 laat zien dat in de 409 uitspraken in onze dataset in totaal 422 conflicten omtrent de Huisvestingswetgeving speelden.



Figuur 4

42 Dit volgt uit hoofdstuk 4 van de aan de Huisvestingsverordening 2016 Amsterdam verbonden toelichting.

43 Beleidsregels woonruimteverdeling en woonruimtevoorraad Amsterdam 2017, beleidsregel 12, hoofdstuk 4.

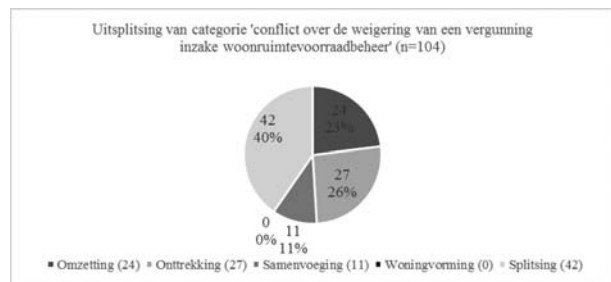
44 Waar in deze paragraaf over het instellen van (hoger) beroep wordt gesproken, kan ook het verzoek om een voorlopige voorziening worden begrepen.

45 De Gemeente Amsterdam is het vaakst betrokken geweest bij een uitspraak (132 keer), gevolgd door de Gemeenten Rotterdam (75 keer), Utrecht (51 keer) en Den Haag (42 keer).

De figuur laat zien dat conflicten over de verlening of weigering van een vergunning enerzijds (stadium 3) en conflicten over handhaving anderzijds (stadium 4) nagenoeg evenveel voorkomen in onze dataset. Zowel in het stadium van verlening en weigering als in het stadium van handhaving is te zien dat er meer conflicten spelen in het kader van woonruimtevoorraadbeheer (zoals de omzettingsvergunning) dan in het kader van de huisvestingsvergunning.

Uit figuur 4 blijkt dat er 31 conflicten spelen over de voorwaarden die het college aan een vergunning inzake woonruimtevoorraadbeheer verbindt. Deze uitspraken blijken voor ons onderzoek niet relevant. In geen enkele van deze uitspraken gaat het over bijvoorbeeld voorwaarden die zijn gesteld ter bescherming van de leefbaarheid. De betwiste voorwaarden gaan allemaal over de voorwaarde van een financiële bijdrage om te compenseren voor verloren gegane woonruimte.

Het blijkt dat conflicten over de weigering van een vergunning inzake woonruimtevoorraadbeheer zoals een omzettingsvergunning (stadium 3) een grote rol spelen in de op rechtspraak.nl gepubliceerde jurisprudentie. In 104 van de 409 uitspraken was daarvan sprake. In figuur 5 is deze categorie conflicten uitgesplitst naar het soort vergunning dat werd geweigerd.



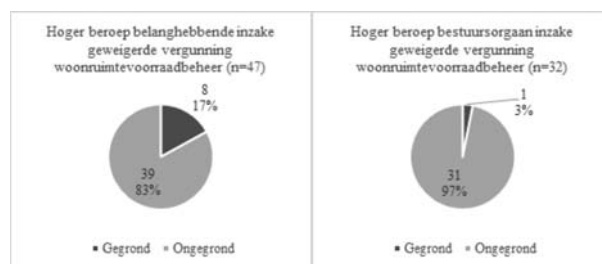
Figuur 5

Deze set van 104 uitspraken bestaat uit 29 uitspraken afkomstig van de rechtbank, en 75 uitspraken van de Afdeling. Van de 104 uitspraken hadden er 24 betrekking op de weigering van een omzettingsvergunning. De rest van de uitspraken had betrekking op de weigering van een onttrekkingsvergunning (27 keer), een samenvoegingsvergunning (11 keer) en een splitsingsvergunning (42 keer). Uitspraken waarin een woningvormingsvergunning werd geweigerd, werden niet gevonden.

Wij hebben vervolgens onderzocht hoe vaak een bij de rechtbank ingesteld beroep gegrond is verklaard. In 15 van de 29 uitspraken (52%) verklaarde de rechtbank het beroep ongegrond, en in 14 uitspraken (48%) gegrond. Wij denken echter dat deze percentages een vertekend beeld van de werkelijkheid geven, omdat niet alle jurisprudentie van de rechtbank op rechtspraak.nl wordt gepubliceerd. Wij verwachten dat het percentage zaken waarin de belanghebbende met succes beroep instelt in werkelijkheid veel lager ligt dan in de zaken opgenomen in onze dataset.

Onze dataset bevat daarnaast 75 uitspraken van de Afdeling omtrent de weigering van een vergunning inzake

woonruimtevoorraadbeheer. De uitspraken van de Afdeling worden allemaal op rechtspraak.nl gepubliceerd, dus onze dataset geeft een goed overzicht van de huidige jurisprudentie van de Afdeling. Ook bij deze uitspraken hebben wij gekeken naar de mate van succes van de partij die hoger beroep heeft ingesteld. In 4 van deze 75 zaken ging zowel de belanghebbende als het bestuursorgaan in hoger beroep. Dat betekent dat er 47 keer hoger beroep is ingesteld door de belanghebbende en 32 keer door het college. Figuur 6 geeft een overzicht van de mate van succes van de procespartijen.



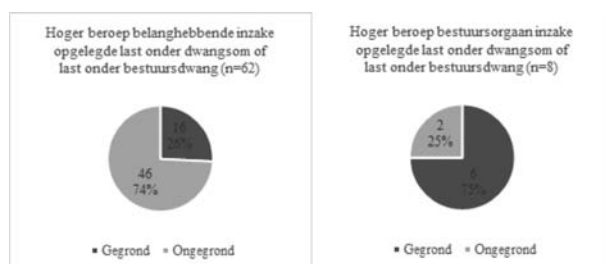
Figuur 6

Uit de figuur blijkt dat het instellen van hoger beroep in de onderzochte zaken meestal niet succesvol is geweest. De Afdeling acht het hoger beroep van de belanghebbende in 17% van de uitspraken gegrond, en het hoger beroep van het bestuursorgaan in slechts 3%. Veelal sluit de Afdeling zich dus in dit soort zaken aan bij de beslissing van de rechtbank. Een blik op deze jurisprudentie leert dat een belangrijk twistpunt in deze zaken is in hoeverre de leefbaarheid een rol mag spelen bij het besluit om een omzettingsvergunning te weigeren. In de jurisprudentie over de Huisvestingswet 1993 oordeelde de Afdeling dat de leefbaarheid mag worden meegenomen in de besluitvorming. De Afdeling baseerde zich hierbij op de wetsgeschiedenis bij de Huisvestingswet 1993.⁴⁶ Uit die jurisprudentie volgen allerlei factoren die een rol mochten spelen bij de beoordeling van de impact van de omzetting op de leefbaarheid. Voorbeelden zijn een maximumpercentage aan toegestane kamerverhuurpanden in een straat, de parkeerdruk, recente handhavingsacties met betrekking tot het pand, klachten en politiegegevens over overlast en slecht onderhoud.⁴⁷ Uit de jurisprudentie blijkt dat bij de beantwoording van de vraag of een omzettingsvergunning leidt tot een inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van de woonruimte, het college beleidsvrijheid toekomt en de rechter terughoudend dient te toetsen.⁴⁸ Uit de beperkte jurisprudentie gewezen onder vigeur van de Huisvestingswet 2014 over deze kwestie volgt dat deze beperkte toetsing door de rechter vooralsnog wordt voortgezet.⁴⁹ Daarom valt ten aanzien van dit onderwerp na de inwerkingtreding van de Huis-

46 ABRvS 22 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ2803, r.o. 2.4.
 47 ABRvS 22 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ2803, r.o. 2.6; ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3620, r.o. 3.2; ABRvS 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:876, r.o. 2-3.
 48 Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3620, r.o. 3.1; ABRvS 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:876, r.o. 4.1.
 49 Rechtbank Overijssel 21 december 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:5062, r.o. 3.

vestingswet 2014 geen andere benadering door de rechter te constateren dan voorheen.

Figuur 4 laat zien dat een groot deel van de conflicten omtrent de handhaving van de Huisvestingswetgeving gaat over een opgelegde last onder dwangsom of last onder bestuursdwang. In 86 uitspraken was sprake van een dergelijk conflict. In 72 van die uitspraken ging het om een last die was opgelegd vanwege een overtreding inzake regels omtrent woonruimtevoorraadbeheer. In de overige 14 zaken werd de last opgelegd vanwege het ontbreken van een huisvestingsvergunning. In 19 van deze 72 uitspraken gaat het om een uitspraak van de rechtbank. In 11 van deze uitspraken (58%) verklaarde de rechtbank het beroep ongegrond, en in 8 uitspraken (42%) gegrond. Ook hier geldt dat deze cijfers zeer waarschijnlijk een vertekend beeld geven vanwege het publicatiebeleid van rechtspraak.nl. De dataset bevat daarnaast 67 uitspraken van de Afdeling over een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang. In 3 zaken ging zowel de belanghebbende als het bestuursorgaan in hoger beroep. Daarom heeft de Afdeling zich 70 keer over een hoger beroep moeten buigen. Er is 62 keer hoger beroep ingesteld door de belanghebbende en 8 keer door het college. Figuur 7 geeft een overzicht van de mate van succes van de procespartijen.



Figuur 7

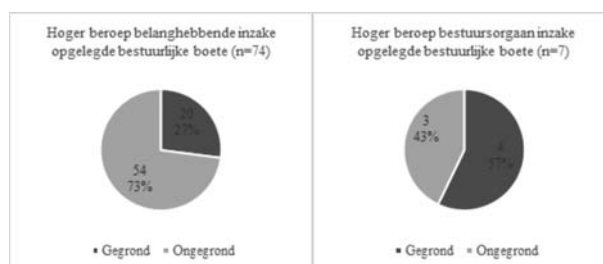
Uit de figuur blijkt dat het instellen van hoger beroep door de belanghebbende in de onderzochte zaken meestal niet succesvol is geweest. Dit ligt anders indien het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld. De Afdeling acht het hoger beroep van de belanghebbende in 26% van de uitspraken gegrond, en het hoger beroep van het bestuursorgaan in 75%. Veelal komt de Afdeling dus tot de conclusie dat het bestuursorgaan het bij het rechte eind had.

Het belangrijkste twistpunt in de door ons gevonden jurisprudentie gaat over de vraag of het college had moeten afzien van handhaving. Veelal wijst het college op de beginselplicht tot handhaving, maar stelt de belanghebbende dat er een concreet zicht op legalisatie bestond en dat daarom van handhaving moest worden afgezien. Doorgaans geeft de Afdeling de belanghebbende geen gelijk.⁵⁰ Ook in andere gevallen acht de Afdeling het handhavend optreden

vanwege overtreding van regels omtrent woonruimtevoorraadbeheer veelal niet onrechtmatig.⁵¹

Een ander groot deel van de conflicten omtrent de handhaving van de Huisvestingswetgeving gaat over een opgelegde bestuurlijke boete. In 111 uitspraken was sprake van een conflict over een dergelijke boete. In 77 van die uitspraken ging het om een bestuurlijk boete die was opgelegd vanwege een handelen zonder omzettings- of onttrekkingsvergunning. In de overige 34 zaken werd de bestuurlijke boete opgelegd vanwege het ontbreken van een huisvestingsvergunning. Het gaat om 34 uitspraken van de rechtbank. De rechtbank verklaarde in 14 uitspraken (41%) het beroep ongegrond en in 20 uitspraken (59%) het beroep gegrond. Wederom kunnen uit deze cijfers geen conclusies worden getrokken, omdat niet duidelijk is of deze set uitspraken representatief is voor de hele populatie uitspraken.

Onze dataset bevat ook 77 uitspraken van de Afdeling over een bestuurlijke boete. In 4 zaken ging zowel de belanghebbende als het bestuursorgaan in hoger beroep. Dat heeft tot gevolg dat er 74 keer hoger beroep is ingesteld door de belanghebbende en 7 keer door het college. In totaal heeft de Afdeling zich 81 keer over hoger beroepen moeten buigen. Figuur 8 geeft een overzicht van de mate van succes van de procespartijen.



Figuur 8

Uit de figuur blijkt dat het instellen van hoger beroep door de belanghebbende in de onderzochte zaken doorgaans niet succesvol is. Het hoger beroep door het bestuursorgaan heeft vaak meer kans van slagen. De Afdeling acht het hoger beroep van de belanghebbende in 27% van de uitspraken gegrond, en het hoger beroep van het bestuursorgaan in 57%. Veelal sluit de Afdeling zich dus in dit soort zaken aan bij de beslissing van de rechtbank.

Een groot deel van de jurisprudentie draait om de vraag of de bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden gematigd dient te worden. In de onderzochte jurisprudentie zijn vele voorbeelden te vinden van omstandigheden die door de Afdeling niet als bijzonder worden aangemerkt. Zo levert het feit dat de overtreding op moment van controle slechts voor korte tijd gaande was en dat de illegale situatie direct na het aanschrijven door het college is beëindigd geen bijzondere omstandigheid op.⁵² Van een bijzondere omstan-

50 Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7574, r.o. 2.6; ABRvS 26 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC7630, r.o. 2.5.2; ABRvS 24 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0743, r.o. 2.4.2; ABRvS 24 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4832, r.o. 2.3.4.

51 Zie bijvoorbeeld ABRvS 25 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0810, r.o. 2.3; ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7574, r.o. 2.7; ABRvS 26 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC7602, r.o. 2.7; ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1022, r.o. 3.3.

52 ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1912, r.o. 4.4.

digheid is evenmin sprake als de verhuur van de woning geen financieel gewin heeft opgeleverd,⁵³ of als de boete zwaar op iemands bijstandsuitkering drukt.⁵⁴ Dat de boete niet in verhouding staat tot de huurinkomsten, dat er geen gelegenheid is geboden de overtreding ongedaan te maken en dat thans een omzettingsvergunning is verleend vormen eveneens geen bijzondere omstandigheden.⁵⁵ Ook aanzienlijke schulden en de negatieve invloed op de mogelijkheid om te kunnen werken als beveiliging merkt de Afdeling niet aan als bijzondere omstandigheid.⁵⁶ In een enkel geval is er wel sprake van een bijzondere omstandigheid. Het feit dat een overtreding werd beëindigd voordat de overtreder bekend was met het feit dat reeds een controle in de woning had plaatsgevonden, viel wel aan te merken als een bijzondere omstandigheid die leidt tot matiging.⁵⁷

In totaal tellen wij 6 conflicten over de intrekking van vergunningen. In 2 gevallen gaat het om een conflict over de intrekking van een huisvestingsvergunning. Over de intrekking van een vergunning inzake woonruimtevoorraadbeheer zijn onder de nieuwe en oude Huisvestingswet tezamen slechts 4 uitspraken verschenen. Hiervan zijn er 2 afkomstig van de rechtbank en 2 afkomstig van de Afdeling. Slechts 2 van deze uitspraken zijn relevant voor ons onderzoek. Het draait in deze zaken om de vraag of het college een omzettingsvergunning mag intrekken als er sprake is van overlast. In een zaak uit 2011 oordeelt de Rechtbank Groningen dat het college terecht een omzettingsvergunning heeft ingetrokken. De studenten die in het kamerverhuurpand wonen veroorzaken dusdanig ernstige en langdurige overlast dat kan worden gesproken van een ernstige verstoring van het woon- en leefmilieu ter plaatse.⁵⁸

In een intrekkingzaak uit 2017 trekt het college van de Gemeente Groningen wederom een omzettingsvergunning nadat er sprake is van overlast. De Huisvestingsverordening Groningen staat toe dat een omzettingsvergunning kan worden ingetrokken indien het gebruik van de vergunning leidt tot een onaanvaardbare inbreuk op de leefbaarheid in de omgeving van het desbetreffende pand. Anders dan in 2011 komt de eigenaar van het kamerverhuurpand wel met succes op tegen het intrekkingbesluit. De Afdeling oordeelt dat de intrekkinggronden uit de Huisvestingswet 2014 limitatief zijn, en dat er daarom geen ruimte is om in de huisvestingsverordening aanvullende intrekkinggronden op te nemen. Omdat de wet deze intrekkinggrond niet kent is deze in strijd met art. 26 Hvw 2014, en mist daarmee verbindende kracht. Het college heeft op grond van de Huisvestingswet 2014 weliswaar de mogelijkheid een omzettingsvergunning in te trekken indien de vergunninghouder zich

niet houdt aan de verbonden voorwaarden of voorschriften, maar in deze zaak had het college bij de vergunningverlening geen voorwaarden of voorschriften aan de vergunning verbonden.⁵⁹

5. Conclusie

Onderliggend artikel geeft antwoord op de vraag welke rol de Huisvestingswet 2014 speelt bij malafide exploitatie van kamerverhuurpanden en overlast rondom die kamerverhuurpanden. Een analyse van de wettekst, parlementaire geschiedenis en jurisprudentie leert dat de wet ook na grondige herziening in 2014 een belangrijke rol kan spelen bij de aanpak van vernoemde problematiek. Een nadere bestudering van een groot aantal huisvestingsverordeningen laat echter zien dat maar in een beperkt deel van de gemeenten een huisvestingsverordening van kracht is, en dat in die gemeenten omzetting lang niet altijd vergunningsplichtig is. Als wij ons richten op de gemeenten waarin omzetting wel vergunningsplichtig is, blijkt dat in de nodige gemeenten een omzettingsvergunning wordt geweigerd als dat nodig is in het belang van de leefbaarheid. Uit de jurisprudentie blijkt dat dit in de rechtspraak niet tot problemen leidt. Opmerkelijk is wel het relatief grote aantal uitspraken over een conflict over een bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete is pas in juli 2009 aan het instrumentarium van de Huisvestingswetgeving toegevoegd en kan per die datum worden opgelegd bij handelen zonder een vergunning. We vonden nu al 77 uitspraken over bestuurlijke boetes die zijn opgelegd vanwege een overtreding inzake regels omtrent woonruimtevoorraadbeheer.

In het merendeel van de gemeenten waarin een omzettingsvergunning wordt vereist, kunnen hieraan voorwaarden of voorschriften worden verbonden ter bescherming van de leefbaarheid. Slechts in een klein deel van deze gemeenten worden deze voorwaarden of voorschriften ook daadwerkelijk geconcretiseerd, zoals de voorwaarde van goed verhuurderschap. Het is onduidelijk waarom dit niet ook gebeurt in andere gemeenten. In de parlementaire stukken en de jurisprudentie komen de te verbinden voorschriften of voorwaarden nauwelijks aan bod, zodat ook niet helemaal duidelijk is waar deze voorwaarden precies over mogen gaan. In welke mate staat de Huisvestingswet 2014 bijvoorbeeld toe om goed verhuurderschap af te dwingen? Kan intimidatie van huurders door de verhuurder of het voortdurend vragen van excessieve huurprijzen worden gezien als slecht verhuurderschap, en leiden tot intrekking van een omzettingsvergunning? De noodzaak van het opnemen van precieze voorschriften en voorwaarden volgt wel uit een uitspraak van de Afdeling uit 2017 over de intrekking van een omzettingsvergunning in een overlastzaak. De intrekkinggronden in art. 26 Hvw 2014 zijn limitatief, dus het intrekken van een vergunning vanwege overlast is niet toegestaan op basis van een door de gemeenteraad toegevoegde

53 ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3956, r.o. 5.1.

54 ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4704, r.o. 3.2. In de lagere rechtspraak wordt een laag inkomen soms wel als bijzondere omstandigheid aangemerkt. Zie bijvoorbeeld Rechtbank Midden-Nederland 14 januari 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:2368, r.o. 12; Rechtbank Rotterdam 19 april 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:2824, r.o. 19-21.

55 ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:654, r.o. 6-6.1.

56 ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2881, r.o. 4.

57 ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:211, r.o. 4.5.

58 Rechtbank Groningen 13 december 2011, ECLI:NL:RBGRO:2011:BU8334. Zie ook ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5121.

59 ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2671, r.o. 2, 4.1-4.2. Dat de intrekkinggronden uit de wet limitatief zijn werd ook bepaald voor de Huisvestingswet 1993, zie ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1885 r.o. 4.2.

intrekkingsgrond. Slechts als voorwaarden of voorschriften uit de vergunning worden overtreden die zien op het tegengaan van overlast, kan overlast leiden tot het intrekken van een omzettingsvergunning.

Ondanks dat de Huisvestingswet 2014 meerdere mogelijkheden biedt om de voornoemde problematiek aan te pakken, zien wij dat de mogelijkheden niet volop gebruikt worden. Wij hebben daarvoor drie mogelijke verklaringen. Een eerste verklaring is de sinds de inwerkingtreding van de Huisvestingswet 2014 verscherpte motiveringsplicht bij het vaststellen van een huisvestingsverordening. Enkele gemeenten kunnen geen schaarste aan goedkope woonruimte aantonen, en kiezen ervoor om niet (langer) op basis van de Huisvestingswet 2014 op te treden, maar op basis van het bestemmingsplan. Een tweede verklaring is dat het een bewuste keuze kan zijn om geen huisvestingsverordening vast te stellen. Niet in elke gemeente zal sprake zijn van deze problematiek, of bestaat de politieke wens om deze problematiek met behulp van de Huisvestingswet 2014 aan te pakken. Een derde verklaring is dat gemeentebesturen niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden die de Huisvestingswet 2014 biedt voor het tegengaan van overlast en malafide exploitatie van kamerverhuurpanden. Er is weinig systematisch onderzoek gedaan naar de Huisvestingswet 2014, waardoor een duidelijk overzicht van de mogelijkheden ontbreekt. Wij hopen dat onderliggend artikel dit gat enigszins opvult.