

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:2778
Datum uitspraak	18 november 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 13 september 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam een aanvraag van [vergunninghouder] om verlening van een omzettingsvergunning voor de woning aan [locatie] in Amsterdam ingewilligd. Het college heeft bij besluit van 13 september 2018 aan [vergunninghouder] een vergunning verleend voor het omzetten van zelfstandige woonruimte naar maximaal vier onzelfstandige woonruimten in de woning op het adres [locatie] in Amsterdam (hierna: de woning). De woning bevindt zich in een appartementengebouw. Het door de Bewonersvereniging gemaakte bezwaar tegen dit besluit heeft het college bij besluit van 12 december 2018 ongegrond verklaard.

Volledige tekst

201909131/1/A3.

Datum uitspraak: 18 november 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 21 november 2019 in zaak nr. 19/438 in het geding tussen:

Bewonersvereniging Het Breed, gevestigd te Amsterdam,

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 13 september 2018 heeft het college een aanvraag van [vergunninghouder]

om verlening van een omzettingsvergunning voor de woning aan [locatie] in Amsterdam ingewilligd.

Bij besluit van 12 december 2018 heeft het college het door de Bewonersvereniging daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 november 2019 heeft de rechtbank het door de Bewonersvereniging tegen het besluit van 12 december 2018 ingestelde beroep gegrond verklaard, dit besluit vernietigd en bepaald dat het college binnen zes weken na de uitspraak een nieuw besluit op bezwaar moet nemen met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

De Bewonersvereniging heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 juli 2020, waar het college, vertegenwoordigd door mr. M.C. Duits, en de Bewonersvereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigden], zijn verschenen. Verder is als partij gehoord [vergunninghouder].

Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. Het college heeft bij besluit van 13 september 2018 aan [vergunninghouder] een vergunning verleend voor het omzetten van zelfstandige woonruimte naar maximaal vier onzelfstandige woonruimten in de woning op het adres [locatie] in Amsterdam (hierna: de woning). De woning bevindt zich in een appartementengebouw. Het door de Bewonersvereniging gemaakte bezwaar tegen dit besluit heeft het college bij besluit van 12 december 2018 ongegrond verklaard.

Uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft het daartegen door de Bewonersvereniging ingestelde beroep gegrond verklaard. Daaraan heeft zij het volgende ten grondslag gelegd.

Anders dan het college heeft geconcludeerd, gaat het hier niet alleen om omzetting van de woning, maar ook om woningvorming, omdat de woonruimte wordt verbouwd tot meerdere woonruimten. Omdat een van de onzelfstandige woonruimten in strijd met artikel 3.3.2, aanhef en onder m, van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016 slechts 10,2 vierkante meter meet, heeft het college de omzettingsvergunning voor maximaal drie in plaats van vier kamers mogen verlenen. Verder heeft het college, gelet op het bepaalde in artikel 3.3.1, eerste lid, van de Huisvestingsverordening, ten onrechte nagelaten te toetsen of het verlenen van de omzettingsvergunning aan [vergunninghouder] een negatief effect op de leefbaarheid heeft.

Hoger beroep

4. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het in dit geval ook gaat om woningvorming en dus ook ten onrechte heeft geconcludeerd dat de omzettingsvergunning voor maximaal drie in plaats van vier kamers mocht worden verleend.

Volgens het college brengt een redelijke uitleg van artikel 21 van de Huisvestingwet 2014 met zich dat niet tegelijkertijd omzetting en woningvorming in een woning kan plaatsvinden. Daarnaast wijst het college erop dat uit de toelichting bij de Huisvestingsverordening en

paragraaf 2.4 van de Beleidsregels woonruimteverdeling en woonruimtevoorraad Amsterdam 2017, Beleidsregel 12 - wijzigen van de woonruimtevoorraad volgt, dat het bij woningvorming gaat om het omzetten van al bestaande onzelfstandige woonruimte naar meerdere onzelfstandige woonruimten, of al bestaande zelfstandige woonruimte naar meerdere zelfstandige woonruimten, of een combinatie daarvan. Dat is hier niet het geval. Bovendien heeft de rechtbank niet onderkend dat de in deze Beleidsregel neergelegde eis van 12 vierkante meter per onzelfstandige woonruimte gaat over de gezondheid van de bewoners zelf en verdeling van de woonruimte. Deze normen strekken niet tot bescherming van de belangen van de Bewonersvereniging, aldus het college.

4.1. Daarnaast betoogt het college onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 4 oktober 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2675](#), dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de Bewonersvereniging eerst ter zitting haar beroepsgrond over toetsing van het negatieve effect op de leefbaarheid naar voren heeft gebracht en dat dit in strijd is met de goede procesorde.

4.2. Het college betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte aan de Bewonersvereniging verletkosten heeft toegekend, omdat zij deze niet heeft gespecificeerd.

Beoordeling

- Woningvorming

5. Aanvankelijk was de woning een zelfstandige woonruimte. Uit de plattegrond van de huidige situatie van de woning blijkt dat deze nu bestaat uit vier onzelfstandige woonruimten, een gemeenschappelijke verblijfsruimte, een keuken en een badkamer. De woning is daartoe verbouwd, waarbij een scheidingswand met een deur is geplaatst. Hierdoor is een extra kamer van 10,2 vierkante meter ontstaan. Een vroegere slaapkamer wordt nu gebruikt als een gemeenschappelijke ruimte van 19,4 vierkante meter.

5.1. Artikel 21, aanhef en onder d, van de Huisvestingswet luidt: "Het is verboden om een woonruimte, behorend 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, zonder vergunning van burgemeester en wethouders: tot twee of meer woonruimten te verbouwen of in die verbouwde staat te houden."

Artikel 1, onder aaa, van de Huisvestingsverordening luidt: "Woningvorming: het verbouwen van een woonruimte tot twee of meer woonruimten als bedoeld in artikel 2, aanhef en onderdeel d, van de wet."

5.2. De rechtbank heeft terecht overwogen, dat in de woning niet alleen omzetting, maar ook woningvorming als bedoeld in artikel 1, onder aaa, van de Huisvestingsverordening heeft plaatsgevonden. De woning is verbouwd van een zelfstandige woonruimte tot meer onzelfstandige woonruimten. Dat heeft geresulteerd in een gemeenschappelijke ruimte en een extra onzelfstandige woonruimte in de woning. Het college wordt niet gevolgd in het betoog dat omzetting en woningvorming niet tegelijkertijd kunnen plaatsvinden in een woning. Dat volgt niet uit artikel 1, aanhef en onder aaa, of de artikelen 3.1.1 en 3.1.2 van de Huisvestingsverordening of uit artikel 21 van de Huisvestingswet. De wijze waarop het college de Huisvestingswet en de Huisvestingsverordening uitlegt, is in strijd met de rechtszekerheid. Daar komt bij dat de toelichting bij de Huisvestingsverordening over de invulling van het begrip woningvorming niet eenduidig is. Enerzijds staat in de toelichting dat woningvorming niet hetzelfde is als omzetting en dat als een zelfstandige woonruimte wordt

verbouwd tot één of meerdere onzelfstandige woonruimten, er sprake is van omzetting. Anderzijds wordt aangegeven dat van woningvorming altijd sprake is wanneer van één woonruimte meerdere woonruimten worden gevormd. Dit laatste is ook in paragraaf 2.4 van de beleidsregels vermeld. Gelet hierop heeft het college ten onrechte in het besluit van 12 december 2018 nagelaten om de vergunning ook te verlenen voor woningvorming. Al hierom heeft de rechtbank dit besluit terecht vernietigd. Daarom hoeft wat het college overigens hierover heeft aangevoerd geen bespreking meer.

Het betoog slaagt niet.

5.3. Het voorgaande brengt met zich dat het college een nieuw besluit op bezwaar moet nemen. Het college moet daarbij beoordelen of de aanvraag van [vergunninghouder] voldoet aan de voorwaarden en voorschriften voor woningvorming die in de Huisvestingsverordening zijn opgenomen, om vervolgens te beslissen of er een vergunning voor woningvorming kan worden verleend. Daarom hoeft wat het college heeft aangevoerd over de beroepsgrond van de Bewonersvereniging over toetsing van het negatieve effect op de leefbaarheid ook geen bespreking meer.

- Verletkosten

6. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 21 maart 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV9511](#)) volgt dat het ontbreken van een specificatie van de verletkosten niet betekent dat daarom in het geheel geen aanspraak kan worden gemaakt op vergoeding daarvan. In dat geval wordt het minimumtarief vergoed.

6.1. Zoals ook de rechtbank heeft overwogen, komt de Bewonersvereniging in aanmerking voor vergoeding van de verletkosten die zij heeft gemaakt door het bijwonen van de zitting bij de rechtbank, dat afgerond een uur heeft geduurd. Op het formulier proceskosten heeft de Bewonersvereniging vermeld dat de kosten die zij in dat verband heeft gemaakt € 70,00 bedragen. Aangezien de Bewonersvereniging het bedrag van € 70,00 niet heeft gespecificeerd, had de rechtbank aanleiding moeten zien om de vergoeding van de verletkosten vast te stellen op het bedrag van € 7,00, uitgaande van het minimumtarief.

Het betoog van het college slaagt.

Slotsom

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd, voor zover de rechtbank aan de Bewonersvereniging een vergoeding van € 81,00 aan verletkosten heeft toegekend. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, stelt de Afdeling, onder verwijzing naar wat hiervoor onder 6.1. is overwogen en met inachtneming van artikel 2, eerste lid, aanhef en onder e, van het Besluit proceskosten bestuursrecht, de aan de Bewonersvereniging te vergoeden verletkosten in beroep vast op een bedrag van € 7,00, uitgaande van het forfaitair vastgestelde aantal van één uur en het minimaal te hanteren uurtarief van € 7,00.

8. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat tegen het door het college te nemen nieuwe besluit op het bezwaar van de Bewonersvereniging alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 4 november 2019 in zaak nr. 19/438, voor zover aan Bewonersvereniging Het Breed een vergoeding van € 81,00 aan verletkosten is toegekend;

III. bepaalt dat de vergoeding aan Bewonersvereniging Het Breed van de verletkosten waartoe het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam is veroordeeld, wordt vastgesteld op € 7,00 (zegge: zeven euro);

IV. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

V. bepaalt dat tegen het door het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam te nemen nieuwe besluit op het bezwaar van Bewonersvereniging Het Breed alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Grimbergen, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 18 november 2020

689.

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:69a

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Huisvestingswet 2014

Artikel 21

Het is verboden om een woonruimte, behorend 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, zonder vergunning van burgemeester en wethouders:

- a. anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar aan de bestemming tot bewoning te onttrekken of onttrokken te houden;
- b. anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar met andere woonruimte samen te voegen of samengevoegd te houden;
- c. van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten of omgezet te houden;

d. tot twee of meer woonruimten te verbouwen of in die verbouwde staat te houden.

Huisvestingsverordening 2016

Artikel 1 Definities

aa. Onzelfstandige woonruimte: woonruimte, niet-zijnde woonruimte bestemd voor inwoning, welke geen eigen toegang heeft of welke niet door een huishouden zelfstandig kan worden bewoond, zonder dat dit huishouden daarbij afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen buiten die woonruimte, waarbij als wezenlijke voorzieningen worden aangemerkt: keuken en sanitaire voorzieningen;

[...]

aaa. Woningvorming: het verbouwen van een woonruimte tot twee of meer woonruimten als bedoeld in artikel 2, aanhef en onderdeel d, van de wet.

[...]

ccc. Woonruimte: besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden;

[...]

eee. Zelfstandige woonruimte: woonruimte die een eigen toegang heeft en welke door een huishouden kan worden bewoond zonder dat dit huishouden daarbij afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen buiten de woonruimte;

[...]

Artikel 3.1.1

1. Als woonruimte behorend tot een gebouw gelegen in de gemeente Amsterdam waarvoor de vergunningplicht geldt als bedoeld in artikel 21, a, b, c en d van de wet, wordt aangewezen:

- a. alle zelfstandige woonruimten met een rekenhuur tot de liberalisatiegrens;
- b. alle zelfstandige woonruimten tot en met 200 huurpunten;
- c. alle zelfstandige woonruimten met meer dan 200 huurpunten;
- d. alle onzelfstandige woonruimten tot 750 huurpunten.

2. Complexen opgenomen in bijlage 1 worden niet als woonruimte in de zin van artikel 21 van de wet aangewezen.

Artikel 3.1.2 Reikwijdte vergunningplicht

1. De in artikel 3.1.1 aangewezen woonruimten mogen niet zonder vergunning als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder d van de wet:

- a. anders dan ten behoeve van bewoning of het gedeeltelijk gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar aan de bestemming tot bewoning worden onttrokken; of
- b. anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar geheel of gedeeltelijk met andere woonruimte worden samengevoegd, mits en zolang de bestemming tot bewoning overheersend blijft.

[...]

8. Voor zover het niet is toegestaan om zonder vergunning van burgemeester en wethouders een woonruimte te onttrekken, samen te voegen, om te zetten of te verbouwen tot twee of meer woningen, is het tevens verboden om deze woonruimte onttrokken, samengevoegd, omgezet te houden of een tot twee of meer verbouwde woningen in die verbouwde staat te laten.

Artikel 3.3.1 Weigeringsgronden

1. Een vergunning als bedoeld in artikel 21 van de wet kan worden geweigerd in het geval:

- a. naar het oordeel van burgemeester en wethouders het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met de onttrekking, samenvoeging, omzetting of woningvorming gediende belang;
- b. naar het oordeel van burgemeester en wethouders de onttrekking, samenvoeging, omzetting of woningvorming een negatief effect heeft op de leefbaarheid.
- c. het onder a genoemde belang van behoud en samenstelling dan wel het in b genoemde negatieve effect op de leefbaarheid niet voldoende kan worden gediend door het stellen van voorwaarden dan wel voorschriften aan de vergunning.

[...]

2. Burgemeester en wethouders kunnen nadere regels stellen met betrekking tot het eerste lid van dit artikel.

Artikel 3.3.2 Voorwaarden en voorschriften

Burgemeester en wethouders kunnen aan de vergunning als bedoeld in artikel 21 van de wet voor onttrekken, samenvoegen, omzetten of woningvormen een of meer voorwaarden en voorschriften verbinden:

[...]

- f. bij omzetting een gemeenschappelijk verblijfsruimte aanwezig is;
- g. bij omzetting wordt voldaan aan de door burgemeester en wethouders vast te stellen normen voor geluidsisolatie;

[...]

l. bij woningvorming tot een zelfstandige woonruimte deze woonruimte een gebruiksoppervlak heeft niet kleiner dan 18 m²;

m. bij woningvorming tot een onzelfstandige woonruimte deze woonruimte een gebruiksoppervlak heeft niet kleiner dan 12 m²;

[...]

o. geen onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon en leefmilieu in de omgeving van de woonruimte optreedt.

Beleidsregels woonruimteverdeling en woonruimtevoorraad Amsterdam 2017

12. Beleidsregel wijzigen van de woonruimtevoorraad

2.3 Omzetten van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte

Het omzetten van zelfstandige naar onzelfstandige woningen leidt tot een groter woningaanbod, met name voor starters en studenten. Omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte kan echter ook leiden tot een intensiever gebruik van woonruimte. Om negatieve effecten op de leefbaarheid te voorkomen, wordt een vergunning voor het omzetten van woonruimte onder voorwaarden verstrekt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het omzetten naar maximaal 4 onzelfstandige woonruimte en het omzetten naar 5 of meer onzelfstandige woonruimten. Voor de laatste categorie gelden extra voorwaarden.

Een vergunning is niet vereist voor het omzetten naar onzelfstandige woonruimte voor studenten, die worden verhuurd met een campuscontract en door de gemeente zijn erkend als studentenwoning. Ook voor inwoning is geen omzettingsvergunning vereist. Bij inwoning bestaat doorgaans op voorhand niet de wens om de woning met meer dan twee andere volwassenen samen te wonen. Van inwoning is sprake als:

1. De verhuurder of ingebruikgever heeft zelf zijn hoofdverblijf in de woning heeft;
2. Er is sprake van onderverhuur aan of inwoning door één of twee huishoudens;
3. De verhuurder het exclusieve gebruiksrecht heeft op minimaal 50% van de gebruiksoppervlak (GBO) van de woonruimte.
4. Binnen het deel van de woonruimte die verhuurd wordt aan de onderhuurders is er per onderhuurder gemiddeld 12m² GBO beschikbaar.

In de gevallen dat de woning gelijktijdig wordt betrokken door meer dan twee volwassenen, is sprake van omzetting van een zelfstandige woonruimte naar een onzelfstandige woonruimte. Datzelfde geldt voor de situatie waarbij één hoofdhuurder een woning huurt en deze huur, gelet op zijn inkomen, niet alleen kan dragen. In dat geval is het immers aannemelijk dat de huurder de woning huurt om deze te delen met anderen. Te denken valt ook aan de situatie waarbij ouders een woning kopen voor hun (studerend) kind om deze met andere studenten te bewonen.

[...]

2.4 Woningvorming

Woningvorming is het verbouwen van een woonruimte tot meerdere woonruimten. Dit kan een zelfstandige woonruimte zijn, die wordt verbouwd naar meerdere zelfstandige woonruimten. Ook kan een onzelfstandige woonruimte worden verbouwd naar meerdere onzelfstandige woonruimten. Een combinatie van beide is ook mogelijk. De voorwaarden voor verbouwing van een woonruimte tot twee of meer zijn:

- De nieuw te vormen woningen hebben een minimale oppervlakte van 18m² zoals aangegeven in NEN 2580 (Bouwbesluit) bij een zelfstandige woning, of 12m² in het geval van een onzelfstandige woning.
- Verbouwing van een zelfstandige woonruimte tot een of meer zelfstandige woonruimten kleiner dan 40 m² is niet toegestaan als in het stadsdeel het aandeel woningen kleiner dan 40 m² hoger is dan het aandeel in de gemeente Amsterdam. De percentages worden ontleend aan het meest recente gemeentelijke jaarboek 'Amsterdam in cijfers', onderdeel woningvoorraad.

