

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4575

Datum uitspraak

20 november 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 15 januari 2019, aangepast bij besluit van 31 januari 2019, (hierna samen: het besluit van 15 januari 2019) heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], voor zover hier van belang, met een dwangsom van € 5.000,00 gelast om het met de Huisvestingswet 2014 strijdige gebruik van de etage [locatie 1] te Den Haag voor 1 april 2019 te beëindigen en beëindigd te houden. De etage [locatie 1] betreft de tweede verdieping van het voormalige pand [locatie 2] (hierna: het voormalige pand). Het voormalige pand is sinds 21 januari 1999 in eigendom van [appellant sub 2B]. [appellant sub 2A] is mede-eigenaar sinds 14 november 2011. Bij besluit van 20 januari 2016 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen van het voormalige pand in drie zelfstandige woningen, met nrs. [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 1]. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] hebben de etage verhuurd aan BizStay B.V., die de etage sinds eind 2016 verhuurt aan derden voor kortdurend verblijf, ook wel short stay genoemd.

Volledige tekst

202204706/1/A2.

Datum uitspraak: 20 november 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Den Haag (hierna: het college),
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B],
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 23 juni 2022 in zaken nrs. 19/5017 en 19/7271 in de gedingen tussen:

[appellant sub 2A] en [appellant sub 2B]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 15 januari 2019, aangepast bij besluit van 31 januari 2019, (hierna samen: het besluit van 15 januari 2019) heeft het college [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], voor zover hier van belang, met een dwangsom van € 5.000,00 gelast om het met de Huisvestingswet 2014 strijdige gebruik van de etage [locatie 1] te Den Haag (hierna: de etage) voor 1 april 2019 te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 17 juni 2019 heeft het college het door [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 27 september 2019 heeft het college, voor zover hier van belang, de verbeurde dwangsom van € 5.000,00 ingevorderd omdat niet aan de last van het besluit van 15 januari 2019 is voldaan.

Bij uitspraak van 23 juni 2022 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het besluit van 17 juni 2019 ingestelde beroep gegrond verklaard. De rechtbank heeft dat besluit vernietigd voor zover dat ziet op de last onder dwangsom wegens overtreding van de Huisvestingswet 2014, en heeft het besluit van 15 januari 2019 in zoverre herroepen en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit van 17 juni 2019. Verder heeft de rechtbank het beroep van rechtswege tegen het besluit van 27 september 2019 gegrond verklaard en dat besluit vernietigd voor zover daarmee een dwangsom is ingevorderd wegens het niet voldoen aan de in het besluit van 27 juni 2018 (lees: 15 januari 2019) opgelegde last voor het overtreden van de Huisvestingswet 2014.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 10 september 2024, waar het college, vertegenwoordigd door mr. S.J.C. Hocks en mr. J.C. Tomson, en [appellant sub 2A], bijgestaan door mr. V. Kortenbach, advocaat te Den Haag, en vergezeld door [persoon], zijn verschenen.

Overwegingen

Toepasselijke regels

1. Omdat de last is opgelegd bij besluit van 15 januari 2019 en het besluit op bezwaar als datum 17 juni 2019 heeft, is de Huisvestingswet 2014, zoals die luidde van 1 juli 2017 tot en met 30 juni 2019, (hierna: de Hvw 2014 (oud)) op deze zaak van toepassing. Verder is de voor deze zaak toepasselijke huisvestingsverordening, de Huisvestingsverordening Den Haag 2015-2019 (hierna: de Hv 2015-2019). De Hv 2015-2019 is vastgesteld op 1 oktober 2015 en

in werking getreden op 1 november 2015, met een wijziging op 1 juli 2017, en gold tot 1 juli 2019.

2. De hierna in deze uitspraak genoemde regels zijn opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

3. De etage [locatie 1] betreft de tweede verdieping van het voormalige pand [locatie 2] (hierna: het voormalige pand). Het voormalige pand is sinds 21 januari 1999 in eigendom van [appellant sub 2B]. [appellant sub 2A] is mede-eigenaar sinds 14 november 2011. Bij besluit van 20 januari 2016 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen van het voormalige pand in drie zelfstandige woningen, met nrs. [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 1]. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] hebben de etage verhuurd aan BizStay B.V., die de etage sinds eind 2016 verhuurt aan derden voor kortdurend verblijf, ook wel short stay genoemd. Daarbij gaat het volgens [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] om verhuur voor één week tot vier maanden aan expats en huurders ten behoeve van de zakelijke markt.

4. Op grond van artikel 21, eerste lid, aanhef onder a, van de Hvw 2014 (oud) en artikel 35, aanhef en onder a, van de Hv 2015-2019 is voor het onttrekken van alle woonruimten aan de woningvoorraad een onttrekkingsvergunning nodig. Het college heeft aan het besluit van 15 januari 2019 ten grondslag gelegd dat inspecteurs van de Haagse Pandbrigade op 20 augustus 2018 hebben geconstateerd dat de etage in gebruik was als bedrijf. De etage werd volgens het bezoekverslag op dat moment voor een week gehuurd door twee personen uit Duitsland en dus gebruikt als logies. Het college heeft zich, onder verwijzing naar dit verslag, op het standpunt gesteld dat de etage bedrijfsmatig werd verhuurd voor short stay, waarbij het aspect van duurzaam verblijf ontbrak, zodat de etage aan de woonruimtevoorraad is onttrokken zonder de vereiste vergunning. Het college heeft daarom een last onder dwangsom van € 5.000,00 opgelegd voor overtreding van artikel 21, eerste lid, aanhef en onder a, van de Hvw 2014 (oud) en artikel 35, aanhef en onder a, van de Hv 2015-2019, die later dus ook is ingevorderd.

Inhoud en volgorde bespreking van de gronden

5. De Afdeling bespreekt eerst het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B]. Zij zijn het niet eens met het oordeel van de rechtbank dat de etage is onttrokken aan de woonruimtevoorraad.

5.1. Daarna bespreekt de Afdeling het hoger beroep van het college. Het college is het niet eens met het oordeel van de rechtbank dat artikel 35, aanhef en onder a, van de Hv 2015-2019 in dit geval buiten toepassing moet worden gelaten. De Afdeling zal eerst de grond bespreken dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de etage mogelijk tot het goedkope segment behoort. Als dat namelijk zo is, hoeven de overige gronden van het college geen bespreking meer. Er is namelijk geen geschil over de bevoegdheid tot het instellen van een onttrekkingsvergunningplicht voor woningen in het goedkope segment. Omdat deze grond niet slaagt, zal de Afdeling de gronden bespreken over het buiten toepassing laten van artikel 35, aanhef en onder a, van de Hv 2015-2019 voor het (middel)dure segment.

6. Bij uitspraak van 28 augustus 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3424](#), heeft de Afdeling geoordeeld over de omzettingsvergunningplicht in de Huisvestingsverordening Den Haag 2019 en de Huisvestingsverordening Den Haag 2023 (hierna: de Hv 2019 en de Hv 2023). De Afdeling zal, wanneer en voor zover dat aan de orde is, deze uitspraak betrekken bij haar oordeel.

Behoorde het pand tot de woningvoorraad?

Vaste rechtspraak van de Afdeling

7. In artikel 1, eerste lid, aanhef en onder j, van de Hvw 2014 (oud) is woonruimte gedefinieerd als een besloten ruimte die bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden. De Afdeling stelt vast dat niet in geschil is dat de etage geschikt is voor permanente bewoning door een huishouden en dat daarom sprake is van woonruimte in de zin van de Hvw 2014 (oud).

7.1. Gelet op artikel 21, eerste lid, aanhef onder a, van de Hvw 2014 (oud) kan onttrekking aan de woonruimtevoorraad slechts plaatsvinden, als de woonruimte op enig moment bestemd is voor permanente bewoning. Of dat het geval is, moet worden beoordeeld aan de hand van objectieve maatstaven, waarbij het feitelijk gebruik niet doorslaggevend is. De Afdeling verwijst onder meer naar haar uitspraken van 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:563](#), onder 7.1 en 7.2, 17 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2449](#), onder 6.1-6.3, en 7 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:428](#), onder 8.1.

Wat heeft de rechtbank geoordeeld?

8. De rechtbank heeft geoordeeld dat de etage naar objectieve maatstaven bestemd is voor permanente bewoning en daarom tot de woningvoorraad is gaan behoren. Dat [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] altijd al van plan waren om de etage te verhuren voor short stay en de etage dus niet voor permanente bewoning is gebruikt, kan volgens de rechtbank, gelet op de uitspraak van de Afdeling van 23 februari 2022 niet tot een ander oordeel leiden. Aan dit oordeel heeft de rechtbank het volgende ten grondslag gelegd. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] hebben op 10 november 2015 een omgevingsvergunning aangevraagd voor het veranderen van het voormalige pand in drie zelfstandige woningen. In de aanvraag staat dat het huidige en toekomstige gebruik 'wonen' betreft. Bij besluit van 20 januari 2016 heeft het college de omgevingsvergunning verleend. In de bijlage bij dit besluit staat dat op basis van de aard en inhoud van de aanvraag, volgens de Wet basisregistratie adressen en gebouwen (hierna: de BAG) het gebruiksdoel 'Woonfunctie' is vastgesteld. Verder blijkt uit de bijlage dat de aanvraag wat het gebruik als 'Wonen' betreft, voldoet aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan Bezuidenhout-Noord (hierna: het bestemmingsplan). Blijkens het bestemmingsplan rust op de etage enkel de bestemming 'Wonen'. Aan de drie zelfstandige woningen zijn na de verbouwing huisnummers [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 1] toegewezen.

Incidenteel hoger beroep en oordeel Afdeling

9. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] voeren aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het voormalige pand, waarvan [locatie 1] deel uitmaakte, door een wijziging van het bestemmingsplan op 28 januari 2011 niet alleen de bestemming 'Wonen' had, maar ook de bestemming 'Kantoor, hele pand' en dat het tot de verbouwing ook alleen als kantoor gebruikt is. Het voormalige pand maakte dus volgens hen in 2016 geen deel uit van de woningvoorraad. Nu het na de verbouwing op de tweede etage ontstane appartement van aanvang af alleen is gebruikt voor short stay en het nooit de bedoeling is geweest de etage te gebruiken voor permanente bewoning, is er geen sprake van onttrekking aan de woningvoorraad. Op de zitting bij de Afdeling heeft de gemachtigde van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] ter ondersteuning van dit betoog gewezen op het door hen in beroep overgelegde besluit van het college van 23 maart 2022 tot verlening van een onttrekkingsvergunning voor de etage. Tot slot doen [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B]

een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Zij wijzen op een besluit van het college van 28 januari 2022 en het daarin overgenomen advies van de commissie bezwaarschriften, over de appartementen Bezuidenhoutseweg 86 en 86 A-D. Hieruit volgt volgens hen dat het college zich op het standpunt heeft gesteld dat appartementen in voormalige kantoorpanden die niet op enig moment feitelijk voor permanente bewoning in gebruik zijn geweest, niet tot de woningvoorraad behoren en dat voor die appartementen niet de bestemming volgens het bestemmingsplan, het gebruik volgens de BAG of dat wat vergund is, bepalend is.

10. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de etage naar objectieve maatstaven op enig moment bestemd is voor permanente bewoning en daarom tot de woningvoorraad is gaan behoren. De Afdeling licht dit hierna onder 10.1 en 10.2 toe.

10.1. De rechtbank heeft terecht de hiervoor onder 8 weergegeven objectieve maatstaven in aanmerking genomen. Niet in geschil is dat in de aanvraag om de omgevingsvergunning staat dat het huidige en toekomstige gebruik 'wonen' betreft en dat in de bijlage bij het besluit van 20 januari 2016 tot verlening van de omgevingsvergunning staat dat op basis van de aard en inhoud van de aanvraag, volgens de BAG het gebruiksdoel 'Woonfunctie' is vastgesteld. Verder heeft de rechtbank terecht in aanmerking genomen dat uit de bijlage bij die aanvraag blijkt dat de aanvraag voldoet aan de in het bestemmingsplan opgenomen bestemming 'Wonen'. Daaraan doet niet af dat, zoals [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] stellen, het voormalige pand na de wijziging van het bestemmingsplan ook de nevenbestemming 'Kantoor, hele pand' zou hebben. Verder zijn het door [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] gestelde feitelijke gebruik van het voormalige pand vóór de verbouwing en de omstandigheid dat zij altijd al van plan waren de etage via de verhuur aan BizStay te laten verhuren voor short stay, geen omstandigheden die bij de beoordeling of de etage naar objectieve maatstaven op enig moment bestemd is voor permanente bewoning van belang zijn. Dat het college bij besluit van 23 maart 2022 een onttrekkingsvergunning heeft verleend voor de etage voor het omzetten van de woonfunctie naar een logiesfunctie, laat onverlet dat de etage voorafgaand aan dit besluit geschikt was voor permanente bewoning door een huishouden en een woonfunctie had. Dat in het advies van de afdeling Wonen, dat deel uitmaakt van dit besluit, staat dat de etage na de verbouwing - feitelijk - in gebruik is genomen voor logies en nooit is gebruikt of beschikbaar is geweest voor permanente bewoning, zijn geen factoren, die maken dat de etage naar objectieve maatstaven niet op enig moment voor permanente bewoning is bestemd.

10.2. Naar het oordeel van de Afdeling is wat de etage betreft geen sprake van een vergelijkbaar geval als de situatie van de appartementen Bezuidenhoutseweg 86 A-D te Den Haag, zoals aan de orde in het besluit van het college van 28 januari 2022 en het daaraan ten grondslag gelegde advies van de Adviescommissie bezwaarschriften. De Afdeling komt tot dit oordeel alleen al op grond van de omstandigheid dat het gebruik van deze appartementen voor short stay, zoals ook in het advies staat, anders dan bij de etage het geval is, in overeenstemming is met de planregels van het bestemmingsplan. Dit is volgens vaste rechtspraak van de Afdeling één van de te betrekken objectieve maatstaven. Uit deze vergunning kan dan ook niet worden afgeleid dat het college in alle gevallen appartementen in voormalige kantoorpanden die niet op enig moment feitelijk voor permanente bewoning in gebruik zijn geweest beschouwt als niet tot de woningvoorraad te behoren.

10.3. De gronden van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] slagen niet.

Tot welk segment behoort de etage?

11. De rechtbank heeft overwogen dat in de Huisvestingsverordening niet wordt verduidelijkt

welke woningen worden aangemerkt als goedkope woonruimte en welke niet, maar dat, gelet op de huurprijs variërend van € 2.871,00 tot € 3.427,27 per vier weken, tussen partijen niet in geschil is dat de etage tot het (middel)dure segment behoort en dat hier geen sprake is van goedkope woonruimte in de zin van de Hvw 2014 (oud).

12. Het college is het hiermee niet eens. Het college voert ten eerste aan dat de rechtbank ten onrechte is uitgegaan van de huurprijs in plaats van de WOZ-waarde van de etage. De WOZ-waarde is volgens het college de meest objectieve, praktische en gelijkwaardige manier om huizen op waarde te beoordelen. Ten tweede voert het college aan dat het door de uitspraak van de rechtbank onduidelijk is van welke peildatum voor de WOZ-waarde moet worden uitgegaan, nu rechtbank in kader van de exceptieve toetsing van artikel 35, aanhef en onder a, van de Hv 2015-2019 als peildata de aangenomen overtreding van 20 augustus 2018 en de datum van het besluit van 15 januari 2019 heeft genoemd. Het college wijst er op dat uitgaande van de datum van 20 augustus 2018 de etage tot het goedkope segment behoorde omdat dan de WOZ-waarde op 1 januari 2017 bepalend is.

13. De Afdeling stelt ten eerste vast dat de door de rechtbank genoemde (peil)data niet zijn genoemd in het kader van het bepalen van het segment waartoe de etage behoort. Verder volgt voor de gemeente Den Haag uit de uitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2024, onder 9, dat voor de grenzen van de segmenten moet worden uitgegaan van de meest recente WOZ-waarde van de etage ten tijde van het besluit op bezwaar. Dit geldt naar het oordeel van de Afdeling ook voor huurwoningen. De Afdeling is van oordeel dat het college er ook in deze zaak, waar het om een huurwoning gaat, vanuit mocht gaan dat de WOZ-waarde de meest objectieve waarde is. Wat [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] daartegenover hebben gesteld, doet daaraan niet af. Het betoog van het college slaagt, maar leidt niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank. De Afdeling licht dat als volgt toe.

13.1. In figuur 2 op bladzijde 7 van de in deze zaak toepasselijke Woonagenda 2019-2023 is opgenomen dat het goedkope segment per 1 januari 2019 bestond uit woningen met een WOZ-waarde van minder dan € 165.000,00, het middensegment uit woningen met een WOZ-waarde tussen de € 165.000,00 en € 265.000,00 en het hoge segment uit woningen met een WOZ-waarde boven de € 265.000,00. De etage had op 1 januari 2018 een WOZ-waarde van € 197.000,00 en behoorde gelet daarop tot het middensegment. Op het moment van het besluit op bezwaar was dit de meest recente WOZ-waarde. Dit betekent dat de rechtbank terecht heeft geconcludeerd dat hier geen sprake is van goedkope woonruimte in de zin van de Hvw 2014 (oud).

13.2. Deze grond slaagt niet.

Is de onttrekkingsvergunningplicht voor alle woonruimten binnen de gemeente Den Haag in de Hv 2015-2019 voldoende gemotiveerd?

Uitspraak van de rechtbank

14. De rechtbank heeft artikel 35, aanhef onder a, van de Hv 2015-2019 exceptief getoetst. Naar het oordeel van de rechtbank is in de Hv 2015-2019 onvoldoende gemotiveerd waarom ten tijde van het besluit van 15 januari 2019 een onttrekkingsvergunningplicht was opgenomen voor alle woonruimten binnen de gemeente Den Haag. Het college heeft die motivering ook nadien niet kunnen geven. Voor zover die vergunningplicht ook geldt voor andere dan goedkope woonruimte, zoals de etage, heeft het college niet inzichtelijk gemaakt dat wordt voldaan aan de eisen van artikel 2, eerste lid, van de Hvw 2014 (oud), waaruit volgt dat de gemeenteraad van de bevoegdheid tot het instellen van een vergunningplicht alleen gebruik maakt als dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en

onevenredige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. De rechtbank heeft daarom geoordeeld dat zij artikel 35, eerste lid, aanhef en onder a, van de Hv 2015-2019 in dit geval buiten toepassing zal laten. Hierdoor was voor het onttrekken van de etage aan de woningvoorraad geen onttrekkingsvergunning nodig. Aan dit oordeel heeft de rechtbank het volgende ten grondslag gelegd.

14.1. De rechtbank heeft erop gewezen dat in de algemene toelichting, op de Hv 2015-2019, overeenkomstig de Hvw 2014 (oud) staat, dat schaarste alleen kan betreffen schaarste aan goedkope woonruimte in het algemeen, schaarste aan woonruimte met specifieke voorzieningen en schaarste aan goedkope huurwoningen voor de huidige inwoners van een gemeente. Verder vermeldt de algemene toelichting dat de regels alleen kunnen worden opgesteld voor goedkope huurwoningen die zijn aangewezen als schaarse woonruimte. De rechtbank heeft opgemerkt dat in de algemene toelichting over het beheer van de woonruimtevoorraad ook staat dat ontwikkelingen, ambities en omstandigheden op de woningmarkt het noodzakelijk maken dat er niet enkel gestuurd wordt op de verdeling van de goedkope woningvoorraad, maar dat er eveneens een beleid gevoerd wordt op het beheer en het behoud van de gehele zelfstandige woningvoorraad, omdat ook daar sprake is van schaarste, aangezien de vraag naar woningen en woonruimte het aanbod in Den Haag verre overstijgt. Uit deze algemene passage uit de toelichting op de Hv 2015-2019 blijkt naar het oordeel van de rechtbank echter onvoldoende waarom de schaarste aan goedkope woningen ook noodzaakt tot een onttrekkingsvergunningplicht voor (middel)dure woningen.

14.2. Over de in het aanvullend verweerschrift door het college gegeven motivering heeft de rechtbank overwogen dat uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat een dergelijke motivering op zichzelf achteraf kan worden gegeven. Het college heeft nader gemotiveerd dat op het gehele grondgebied van de gemeente sprake is van schaarste aan woningen, ook in het duurdere segment. Voor het behoud van de woningvoorraad en de doorstroming binnen de markt is het als vergunningplichtig aanwijzen van alle woonruimten binnen het gehele grondgebied daarom volgens het college gewenst. Het college heeft daarvoor verwezen naar de Woonagenda 2020-2023, de Nota voorraadbeleid Den Haag 2020, de toelichting op de Huisvestingsverordening Den Haag 2019 en verschillende rapporten uit 2019 en 2020. De door het college aangenomen overtreding vond plaats op 20 augustus 2018, terwijl het genoemde beleid en de rapporten grotendeels zien op de periode van na de door het college aangenomen overtreding. Deze stukken maken daarom naar het oordeel van de rechtbank niet duidelijk waarom de aanwijzing van alle woonruimten binnen de gemeente Den Haag als onttrekkingsvergunningplichtig nodig was op het moment dat de etage volgens het college aan de woonruimtevoorraad werd onttrokken.

14.3. De rapporten die volgens de rechtbank wel op de relevante periode betrekking hebben zijn het rapport 'Ruimte voor wonen: de resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) en het rapport 'De Haagse woningmarkt 2018. Uitkomsten van het WoonOnderzoek Nederland 2019' van de gemeente Den Haag. Naar het oordeel van de rechtbank zijn deze rapporten onvoldoende overtuigend voor de toenmalige aanwijzing van alle woonruimten als onttrekkingsvergunningplichtig. In deze rapporten wordt verwezen naar Den Haag als één van de meest gespannen woningmarktgebieden van Nederland met de op één na hoogste netto woonlasten, tekorten in de koopsector in het (middel)dure segment, de hogere vraag naar koopwoningen in dat segment en de stijging van de koopprijzen in het algemeen. De rechtbank heeft echter geoordeeld dat voor het instellen van een onttrekkingsvergunningplicht voor (middel)dure woningen specifiek zal moeten worden gemotiveerd waarom de aanwijzing van dit type woning noodzakelijk en geschikt is voor het

bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. Uit de rapporten waarnaar het college heeft verwezen, volgt dit volgens de rechtbank niet.

Gronden hoger beroep

15. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat artikel 35, aanhef en onder a van de Hv 2015-2019 in dit geval buiten toepassing moet worden gelaten. Het college heeft, net als in de zaak van de uitspraak van 28 augustus 2024, in hoger beroep als nadere motivering de notitie van 29 augustus 2022 overgelegd met de titel 'Schaarste aan woonruimte in Den Haag. Een onderbouwing van de onevenredige en onevenwichtige effecten van schaarste in Den Haag en de noodzaak en geschiktheid van een vergunningplicht voor de bestaande woningvoorraad' (hierna: de notitie). Het college wijst er daarbij op dat in de notitie ook informatie is gebruikt die dateert van vóór de vaststelling van de Hv 2015-2019 en dat in ieder geval sinds 2014 al sprake is van (een dreiging van) schaarste aan woonruimte in alle segmenten binnen het gehele grondgebied van Den Haag die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten als bedoeld in artikel 2 van de Hvw 2014 (oud). Het college stelt dat de in de notitie beschreven schaarste en de daarmee gepaard gaande onevenredige en onrechtvaardige effecten, waaronder forse prijsstijgingen, verminderde doorstroming en afgenomen toegang tot de woningmarkt, mede reden zijn geweest voor de gemeenteraad om de Hv 2015-2019 vast te stellen. Daarbij wijst het college erop dat ook in de daarvoor geldende huisvestingsverordeningen al een onttrekkingsvergunningplicht was opgenomen voor alle woonruimten van de gemeente Den Haag.

16. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] voeren daartegen - kort weergegeven - aan dat ingrijpen in het topsegment aan huurwoningen, waartoe de etage volgens hen behoort, in de periode voorafgaand aan het vaststellen van de Hv 2015-2019 niet noodzakelijk was voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. Om dit de onderbouwen moet het college ten eerste onderbouwen dat er in de periode voorafgaand aan het vaststellen van de Hv 2015-2019 sprake was van schaarste in het topsegment. Als dat namelijk niet het geval is, kan er volgens [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] geen sprake zijn van een 'trickel down effect', te weten dat ingrijpen in het topsegment noodzakelijk is ter bestrijding van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten in het goedkope segment. Ook als er wel schaarste in het topsegment zou zijn, moet het college nog onderbouwen dat dit in de genoemde periode zou hebben geleid tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten in het goedkope segment. Volgens hen is dit niet het geval omdat mensen die naar een woning in het dure segment op zoek zijn, over het algemeen voldoende middelen hebben en mogelijkheden hebben om een andere woning te huren of te kopen.

Wijze van toetsing

17. De Afdeling verwijst voor het toetsingskader ten eerste naar haar uitspraak van 28 augustus 2024, onder 6 tot en met 8. Met dit verschil dat in deze zaak getoetst moet worden aan de Hvw 2014 (oud), waarin artikel 2, eerste lid, uitsluitend betrekking had op het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope - en dus niet alle - woonruimte.

18. De Afdeling overweegt verder dat de rechtbank voor de beoordeling van de motivering van de noodzaak van het vaststellen van artikel 35, aanhef en onder a, van de Hv 2015-2019 ten onrechte is uitgegaan van de datum van het besluit van 15 januari 2019 en de datum van de geconstateerde overtreding op 20 augustus 2018. De onderbouwing van de noodzaak

moet door de rechter getoetst worden naar de situatie ten tijde van de vaststelling van het voorschrift (vergelijk onder meer de uitspraak van 29 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1157](#), onder 9 en 9.1).

18.1. Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Hvw 2014 (oud) diende de gemeenteraad in dit geval dus ten behoeve van het vaststellen van de Hv 2015-2019 te onderbouwen dat sprake is van schaarste aan goedkope woonruimte en van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van die schaarste die noodzaken tot ingrijpen in de gehele woonruimtevoorraad.

19. Zoals de Afdeling heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 28 augustus 2024, onder 12, is het in beginsel niet uitgesloten dat het college in een procedure over een besluit dat met toepassing van een Huisvestingsverordening is genomen en waarin een algemeen verbindend voorschrift uit die verordening exceptief moet worden getoetst, alsnog onderbouwt waarom de toegepaste bepaling rechtmatig is en daarom in dat geval toegepast mocht worden. Het moet dan gaan om een motivering die in lijn is met dat voorschrift en het standpunt van de gemeenteraad weergeeft.

Motivering ten tijde van de vaststelling van artikel 35, aanhef en onder a, van de Hv 2015-2019

20. De Hv 2015-2019 is vastgesteld op 1 oktober 2015. Gelet op de hiervoor onder 14 en 14.1 weergegeven overwegingen van de rechtbank stelt de Afdeling vast dat de rechtbank van oordeel is dat de gemeenteraad heeft onderbouwd dat ten tijde van het vaststellen van de Hv 2015-2019 sprake was van schaarste aan goedkope woonruimte. Partijen hebben dit oordeel in hoger beroep niet betwist. De Afdeling stelt verder vast dat het college niet het oordeel van de rechtbank heeft bestreden dat uit de algemene toelichting op de Hv 2015-2019 onvoldoende blijkt waarom de schaarste aan goedkope woningen ook noodzaakt tot het onttrekkingsvergunningplichtig maken van (middel)dure woningen.

Is de vergunningplicht alsnog voldoende onderbouwd door het college?

21. De Afdeling zal hierna de vraag beantwoorden of het college met de in hoger beroep overgelegde notitie, waarover de rechtbank niet heeft kunnen beschikken, alsnog de noodzaak tot (het handhaven van) de vergunningplicht ook voor (middel)dure woningen heeft onderbouwd.

22. In de uitspraak van 28 augustus 2024 heeft de Afdeling, onder 15.3 en 15.4, geoordeeld dat het college met de notitie, gelet op de daarin gehanteerde onderzoeken en de op de gemeente Den Haag toegesneden analyse, toereikend heeft onderbouwd dat sprake is van schaarste in alle segmenten en dat een vergunningplicht voor omzetting noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onevenredige effecten van schaarste aan woonruimte. De gemeenteraad mocht dus een vergunningplicht voor het omzetten van woonruimte in de Hv 2019 en de Hv 2023 opnemen waarbij het gehele grondgebied werd aangewezen.

22.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college met de notitie ook voldoende onderbouwd dat de woningschaarste in het goedkope segment ten tijde van het vaststellen van de Hv 2015-2019 zodanig was dat dit noodzaakte tot ingrijpen in de gehele woonruimtevoorraad mede in de relatie tot het in deze zaak aan de orde zijnde verbod op woningonttrekking. De Afdeling licht dat hierna toe.

22.2. Zoals de Afdeling heeft vastgesteld in de uitspraak van 28 augustus 2024, onder 11, heeft de onderbouwing in de notitie betrekking op de periode van circa 2015 tot en met 2022. Weliswaar geeft de notitie weinig cijfermatige onderbouwing voor de periode ten tijde

van de vaststelling van de Hv 2015-2019, maar de Afdeling concludeert op basis van de beschikbare cijfers en analyse wel dat er sprake was van een al vóór 2015 ingezette trend van toenemende schaarste die noodzaakte tot ingrijpen in de (middel)dure woningvoorraad om zo onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woningen te voorkomen. De Afdeling vindt daarvoor steun in onder meer de volgende paragrafen van de notitie. In paragraaf 2.6 wordt benoemd dat de regio Den Haag al vanaf circa 2015 tot de gebieden behoort met de grootste schaarste aan woningen in Nederland en dat die ontwikkeling al jaren waarneembaar is, ook op gemeenteniveau. Dit is vanzelfsprekend niet van de ene op de andere dag ontstaan. In paragraaf 3.2 wordt uitgebreid ingegaan op het ontstaan van onevenwichtige en onevenredige effecten van schaarste in alle woningsegmenten in Den Haag. Door forse prijsstijgingen in de koop- en de huursector stagneert de doorstroming, is sprake van verdringing op de woningmarkt en wordt de toegankelijkheid selectiever, met verdere prijsopdrijvende effecten tot gevolg. Ook hier gaat het weer om effecten die zich al jaren voordoen op de woningmarkt van Den Haag in alle prijssegmenten, dus ook het goedkope. In paragraaf 3.6 wordt voor de goedkope sector geconcludeerd dat van 2015 tot 2022 het aantal woningen fors is afgenomen en dat te zien is dat een groot deel van deze goedkope woningen is doorgeschoven naar het middeldure segment. Ook een deel van middeldure segment is als gevolg van de negatieve effecten van schaarste aan woningen 'doorgeschoven' naar het dure segment. Juist deze forse toename van woningen in duurdere segmenten wijst erop dat ook in het dure segment sprake is van schaarste. Haagse woningen worden steeds duurder. Als gevolg daarvan moeten huishoudens met lage en middeninkomens noodgedwongen putten uit woningen in het dure segment samen met huishoudens met een hoog inkomen. In deze paragraaf wordt gewezen op een rapport van de gemeente Den Haag 'De Haagse woningmarkt in beeld: stand van zaken en ontwikkelingen op basis van het Woononderzoek Nederland 2015, 2016', waaruit blijkt dat deze ontwikkelingen in Den Haag al jarenlang zichtbaar waren. Het Woononderzoek Nederland is een driejaarlijks onderzoek. Daarin zijn ook cijfers uit 2015 betrokken. Ten slotte is specifiek voor de vergunning tot woningonttrekking in paragraaf 4.3 van de notitie onderbouwd dat woningonttrekking de schaarste aan woningen vergroot en een prijsopdrijvend effect heeft, wat tot vermindering van de doorstroommogelijkheden leidt. De Afdeling betreft hierbij ook dat de gemeenteraad in de toelichting op de Hv 2015-2019 uitgebreid is ingegaan op de schaarste aan goedkope huurwoningen in de regio Haaglanden. De gemeenteraad heeft in dat kader geconcludeerd dat een doelmatige, rechtvaardige en evenwichtige verdeling van de woningvoorraad onder druk staat, dat overheidsingrijpen is vereist en dat het gelegitimeerd is om via een vergunningstelsel grip te houden op aanpassingen of wijzingen in de gehele woningvoorraad. Dit strookt met de door het college genoemde algehele onttrekkingsvergunningplicht in de Huisvestingsverordening Den Haag 2015, die gold van 1 januari 2015 tot en met 31 oktober 2015, en de Regionale huisvestingsverordening stadsgewest Haaglanden 2012, geldend vanaf 5 januari 2014, waarin ook al een algehele onttrekkingsvergunningplicht was opgenomen.

22.3. Op basis van de ontwikkelingen zoals die in de verschillende paragrafen van de notitie zijn beschreven, komt de Afdeling tot het oordeel dat het college hiermee toereikend heeft onderbouwd dat er in 2015 sprake was van een zodanige schaarste aan woningen in alle segmenten dat dit ook noodzaakte tot een vergunningplicht voor het (middel)dure segment, om daarmee de onevenwichtige en onevenredige effecten van de schaarste in het goedkope segment te bestrijden. Van strijd met artikel 2, eerste lid, van de Hvw 2014 (oud) is dan ook geen sprake. Dit betekent dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat artikel 35, aanhef en onder a, van de Hv 2015-2019 in dit geval buiten toepassing moet worden gelaten.

22.4. Het betoog van het college slaagt.

Het invorderingsbesluit

23. Het college is het niet eens met het oordeel van de rechtbank over het invorderingsbesluit voor zover dat ziet op last onder dwangsom wegens het strijdige gebruik van de etage met de Hvw 2014 (oud).

23.1. Het oordeel onder 22.3 betekent dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat voor het onttrekken van de etage geen onttrekkingsvergunning was vereist en dus geen sprake was van een overtreding. Het oordeel van de rechtbank dat de last onder dwangsom wegens het strijdige gebruik van de etage met de Hvw 2014 (oud) in het besluit van 15 januari 2019 ten onrechte is opgelegd en dat de grondslag aan het invorderingsbesluit van 27 september 2019 daaraan in zoverre is komen te ontvallen, kan daarom niet in stand blijven.

23.2. De grond slaagt.

Conclusie

24. Het hoger beroep van het college is gegrond. Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd, voor zover die ziet op de in zaak 19/5017 opgelegde last onder dwangsom wegens het strijdige gebruik met de Hvw 2014 (oud) en de in zaak 19/7271 wegens die overtreding verbeurde dwangsom. De Afdeling zal de beroepen tegen de besluiten van 17 juni 2019 en 27 september 2019 alsnog ongegrond verklaren. Dit betekent dat de vernietiging van de Afdeling ook ziet op de door de rechtbank uitgesproken vergoeding van het griffierecht en veroordeling in de proceskosten in beroep en bezwaar in die zaken.

25. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag gegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2A] en R.I. [appellant sub 2B] ongegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 23 juni 2022, voor zover die ziet op de in zaak 19/5017 opgelegde last onder dwangsom wegens het strijdige gebruik met de Huisvestingswet 2014 (oud) en de in zaak 19/7271 wegens die overtreding verbeurde dwangsom;

IV. verklaart de beroepen van [appellant sub 2A] en R.I. [appellant sub 2B] tegen de besluiten van 17 juni 2019 en 27 september 2019 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Willems, voorzitter, mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen en mr. J. Schipper-Spanninga, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A. de Vink, griffier.

w.g. Willems
voorzitter

w.g. De Vink
griffier

BIJLAGE

Huisvestingswet 2014, geldend van 1 juli 2017 t/m 30 juni 2019

Artikel 1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

j. woonruimte:

1 besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden, en

[...].

Artikel 2

1. De gemeenteraad maakt van zijn bevoegdheden op grond van deze wet slechts gebruik indien dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte.

[...].

Artikel 21

1. 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;

[...].

Huisvestingsverordening Den Haag 2015-2019

Artikel 35 Aanwijzing vergunningplichtige woonruimte

De in bijlage III van deze verordening opgenomen categorieën woonruimten mogen niet zonder vergunning als bedoeld in artikel 21 van de Huisvestingswet 2014:

a. anders dan ten behoeve van bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar geheel of gedeeltelijk aan de bestemming tot (permanente) bewoning worden onttrokken;

[...].

Bijlage III

Categorieën woonruimten waarvoor een vergunning benodigd is als bedoeld in artikel 35 (onttrekking, samenvoeging, omzetting of woningvorming):

Alle woonruimten, met uitzondering van:

- a. onzelfstandige woonruimten;
- b. standplaatsen voor woonwagens en ligplaatsen voor woonschepen;
- c. woningen van toegelaten instellingen die ten behoeve van herstructurering gesloopt zullen worden;
- d. samen te voegen woningen.