

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:513

Datum uitspraak

12 februari 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 19 april 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag de aanvraag van [wederpartij] voor een woningvormingsvergunning om [locatie] te Den Haag te verbouwen tot drie zelfstandige woonruimten afgewezen. [wederpartij] is eigenaar van het pand aan [locatie] te Den Haag. Hij heeft een vergunning aangevraagd om de woning te verbouwen tot drie zelfstandige woonruimten. Op grond van de Huisvestingsverordening Den Haag 2019, zoals deze gold van 1 juni 2021 tot en met 28 februari 2022, (Hv 2019, versie 4) en van toepassing was ten tijde van het besluit van 4 oktober 2021, mogen zelfstandige woonruimten in alle wijken van Den Haag niet worden verbouwd tot twee of meer zelfstandige woonruimten zonder vergunning van het college. Het college heeft bij besluit van 19 april 2021 de woningvormingsvergunning geweigerd. Bij besluit van 4 oktober 2021 heeft het college het daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Volledige tekst

202205983/1/A2.

Datum uitspraak: 12 februari 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Den Haag,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 september 2022 in zaak nr. 21/7185 in het geding tussen:

[wederpartij]

en

het college van burgemeester en wethouders van Den Haag.

Procesverloop

Bij besluit van 19 april 2021 heeft het college de aanvraag van [wederpartij] voor een woningvormingsvergunning om [locatie] te Den Haag te verbouwen tot drie zelfstandige woonruimten (hierna: de woningvormingvergunning) afgewezen.

Bij besluit van 4 oktober 2021 heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 september 2022 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 4 oktober 2021 vernietigd, en het besluit van 21 april 2021 (de Afdeling begrijpt: 19 april 2021) herroepen, met veroordeling van het college tot betaling van een bedrag aan proceskosten en met de opdracht aan het college om het door [wederpartij] betaalde griffierecht te vergoeden.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

[wederpartij] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 november 2024, waar het college, vertegenwoordigd door J. Pasker, bijgestaan door mr. M.E. van Velzen-De Boer, advocaat te Utrecht, en [wederpartij], bijgestaan door mr. M.M. Pielage, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [wederpartij] is eigenaar van het pand aan [locatie] te Den Haag. Hij heeft een vergunning aangevraagd om de woning te verbouwen tot drie zelfstandige woonruimten. Op grond van de Huisvestingsverordening Den Haag 2019, zoals deze gold van 1 juni 2021 tot en met 28 februari 2022, (hierna: Hv 2019, versie 4) en van toepassing was ten tijde van het besluit van 4 oktober 2021, mogen zelfstandige woonruimten in alle wijken van Den Haag niet worden verbouwd tot twee of meer zelfstandige woonruimten zonder vergunning van het college.

2. Het college heeft bij besluit van 19 april 2021 de woningvormingsvergunning geweigerd. Bij besluit van 4 oktober 2021 heeft het college het daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Het college heeft de woningvormingsvergunning geweigerd op grond van artikel 5:6, zesde lid, van de Hv 2019, versie 4. In dit artikel 5:6, zesde lid, van de Hv 2019, versie 4, was opgenomen dat een vergunning als bedoeld in artikel 5:2, onder c, - een vergunning voor woningvorming - wordt geweigerd indien de aanvraag toeziet op woonruimten gelegen in één van de (verbod op woningvormings-)gebieden, zoals weergegeven in bijlage III (donkergele gebieden), vanwege negatieve gevolgen door woningvorming op de kwaliteit van de woonruimtevoorraad of voor het karakter dan wel de leefbaarheid in het gebied. [locatie] is gelegen in het Transvaalkwartier, dat in bijlage III weergegeven is als donkergeel gebied. Er bestaat daarbij volgens het college geen reden om de hardheidsclausule toe te passen.

3. Het juridisch kader is nader opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Wat heeft de rechtbank geoordeeld?

4. De rechtbank heeft, onder verwijzing naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 26 april 2022, [ECLI:NL:RBDHA:2022:4109](#), geoordeeld dat de bepalingen van artikel 5:1, eerste lid, en artikel 5:2, aanhef, en onder b (de Afdeling begrijpt: artikel 5:2, aanhef en onder c), van de Hv 2019, voor zover sprake is van woningen in het hogere segment, buiten toepassing moeten blijven wegens strijd met het beginsel van zorgvuldige besluitvorming als bedoeld in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en het motiveringsbeginsel als bedoeld in artikel 3:46 van de Awb. Om te bepalen welke woningen in de categorie hoger segment vallen, dient het college aan te sluiten bij het prijspeil van 2020. Tot woningen in het hogere prijssegment behoren op basis van de Woonagenda 2020-2023 woningen waarvan de waarde hoger ligt dan € 310.000,00. Daarbij dient te worden uitgegaan van de WOZ-waarde van de betreffende woning in 2020.

De rechtbank heeft overwogen dat uit de door [wederpartij] overlegde eigendomsinformatie blijkt dat de woning in 2020 is verkocht voor een bedrag van € 340.000,00, en ook in dat jaar is ingeschreven. Daaruit volgt volgens de rechtbank dat het besluit van 4 oktober 2021 in strijd is met de wet, omdat geen vergunningplicht mocht worden tegengeworpen. De rechtbank heeft dat besluit daarom vernietigd, en het besluit van 19 april 2021 herroepen.

Hoger beroep

5. Het college betoogt dat de rechtbank terecht heeft vastgesteld dat de woning tot het dure segment behoorde, maar daartoe ten onrechte heeft overwogen dat voor de vraag in welk prijssegment een woning valt kan worden uitgegaan van de koopsom van de woning. De rechtbank heeft niet onderkend dat om te bepalen in welk prijssegment de woning valt moet worden aangesloten bij de meest recente WOZ-waarde ten tijde van de besluitvorming. Ook heeft de rechtbank niet onderkend dat de in de Woonagenda 2020-2023 genoemde grenzen van de prijssegmenten moeten worden geïndexeerd.

5.1. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 28 augustus 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3424](#), onder 9, geoordeeld dat om te bepalen in welk prijssegment een woning valt, moet worden uitgegaan van de meest recente WOZ-waarde ten tijde van de beslissing op bezwaar. Verder volgt uit deze uitspraak dat het college de in de Woonagenda genoemde bedragen jaarlijks mag indexeren. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt in zoverre.

5.2. Dit betekent echter niet dat de rechtbank van het verkeerde prijssegment is uitgegaan. De beslissing op bezwaar dateert van 4 oktober 2021. De gemeente stelt de WOZ-waarde van een woning in een lopend jaar vast met als peildatum 1 januari van het voorgaande jaar. Er moet daarom worden aangesloten bij de WOZ-waarde zoals die in 2021 is vastgesteld met peildatum 1 januari 2020. De WOZ-waarde met peildatum 1 januari 2020 van [locatie] was € 380.000,00. Deze WOZ-waarde moet vervolgens worden afgezet tegen de in de Woonagenda 2020-2023 genoemde bedragen, geïndexeerd naar 2021. De geïndexeerde grens van het dure segment bedraagt € 325.000,00. [locatie] was daarmee een woning in het duurdere segment.

6. Het college betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de vergunningplicht buiten toepassing moet blijven voor woningen in het hogere segment. Uit de in hoger beroep overlegde notitie 'Schaarste aan woonruimte in Den Haag. Een

onderbouwing van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste in Den Haag en de noodzaak en geschiktheid van een vergunningplicht voor de bestaande woningvoorraad' (hierna: de notitie) blijkt dat een vergunningplicht voor woningvorming noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onevenredige effecten van schaarste aan woonruimte, ook met betrekking tot het hogere segment.

6.1. Op grond van artikel 2 en artikel 21 van de Huisvestingswet 2014, zoals deze ten tijde van de besluitvorming van toepassing waren, kan de gemeenteraad een vergunningplicht voor woningvorming - het verbouwen van woonruimte tot twee of meer woonruimten - opnemen in de huisvestingsverordening, als dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. De rechtbank heeft artikel 5:1, eerste lid, en artikel 5:2, aanhef, en onder c, van de Hv 2019 exceptief getoetst. Dat wil zeggen dat is gekeken of het algemeen verbindend voorschrift in de verordening niet in strijd is met de bepalingen uit de Huisvestingswet 2014 (zie ook: uitspraak van 28 augustus 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3424](#), onder 6-8). De Afdeling zal, gelet op de door het college geformuleerde hoger beroepsgronden, eveneens de in de huisvestingsverordening opgenomen bepalingen voor woningvorming exceptief toetsen.

6.2. De Afdeling heeft in haar eerder genoemde uitspraak van 28 augustus 2024, onder 15 tot en met 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. Het college heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat ten behoeve van het behoud van de woningvoorraad en de doorstroming binnen de markt het aanwijzen van het gehele grondgebied wenselijk is.

In de uitspraak van 28 augustus 2024, onder 8, is er ook op gewezen dat als voldoende onderbouwd is dat in de hele gemeente sprake is van schaarste aan bepaalde types en segmenten woningen, dit niet nader hoeft te worden onderbouwd op wijkniveau (zie ook: de uitspraak van 8 februari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:484](#)). In de Hv 2019 is daarbij in alle wijken een vergunningplicht voor woningvorming van toepassing.

6.3. Naar het oordeel van de Afdeling is met de notitie ook in relatie tot de vergunningplicht voor woningvorming voldoende onderbouwd dat deze vergunningplicht noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Daarbij is in paragraaf 4.4 en 4.5 van de notitie specifiek ten aanzien van woningvorming toegelicht dat met een vergunningplicht voor woningvorming (ook wel bouwkundig splitsen) wordt voorkomen dat de schaarste en onevenredige effecten van schaarste in de gehele Haagse woningmarkt door veranderingen in de woonruimten zal toenemen. Door woningvorming worden meer woningen aan de woningvoorraad toegevoegd, maar als gevolg van woningvorming worden bestaande woningen ook kleiner. Dit zorgt ervoor dat de samenstelling van de woningvoorraad verandert. Dat heeft gevolgen voor de doorstroommogelijkheden voor woningzoekenden naar een grotere woning. Ook neemt als gevolg daarvan de concurrentie tussen woningzoekenden bij woningen die niet gesplitst zijn toe. Om die effecten te bestrijden is een vergunningplicht geschikt. Met een vergunningplicht kan woningvorming gereguleerd worden, en kan een afweging worden gemaakt waar en onder welke voorwaarden dit is toegestaan en waar niet.

Met de notitie heeft het college alsnog voor het hogere segment voldoende gemotiveerd dat sprake is van schaarste in dit segment, en dat een vergunningplicht voor woningvorming noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onevenredige effecten

van schaarste aan woonruimte met betrekking tot het gehele grondgebied. De gemeenteraad mocht dus een vergunningplicht voor woningvorming in de Hv 2019 opnemen voor het gehele grondgebied. De uitspraak van de rechtbank kan daarom niet in stand blijven. Het betoog slaagt.

6.4. De Afdeling wijst er ten overvloede op dat zij in haar hiervoor genoemde uitspraak van 28 augustus 2024, onder 16, heeft overwogen dat uit het opnemen van een vergunningplicht in de verordening niet tevens volgt of de gevraagde vergunning moet worden geweigerd of verleend, en dat bij de beoordeling van een aanvraag aan de hand van het relevante juridisch kader door het college een afweging moet worden gemaakt, waarbij het college de belangen van de aanvrager moet betrekken en afwegen. Dit geldt nadrukkelijk ook bij een woningvormingsvergunning, waarbij ook zelfstandige woningen aan de woonruimtevoorraad worden toegevoegd.

De Afdeling komt in dit geval niet toe aan de bespreking van hetgeen [wederpartij] over de weigeringsgrond van de vergunning heeft opgemerkt in zijn schriftelijke uiteenzetting van 1 november 2024, nu hij geen incidenteel hoger beroep heeft ingesteld, en hier in zijn beroepschrift niet op is ingegaan.

Conclusie

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank daarbij het beroep gegrond heeft verklaard, het besluit van 4 oktober 2021 heeft vernietigd, en het besluit van 21 april 2021 heeft herroepen. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep alsnog ongegrond verklaren. De aangevallen uitspraak wordt voor het overige bevestigd, zodat het college wel de proceskosten in verband met de behandeling van het de behandeling van het beroep en het griffierecht moet vergoeden.

8. Het college hoeft de proceskosten in verband met de behandeling van het hoger beroep niet 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. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 september 2022 in zaak nr. 21/7185 voor zover daarbij het beroep gegrond is verklaard, het besluit van 4 oktober 2021, kenmerk B.2.21.2173.001 is vernietigd, en het besluit van 19 april 2021, kenmerk 202103924/7911076 is herroepen;

III. verklaart het beroep ongegrond;

IV. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige.

Aldus vastgesteld door mr. J. Schipper-Spanninga, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.S. de Jong, griffier.

w.g. Schipper-Spanninga
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. De Jong

griffier
Uitgesproken in het openbaar op 12 februari 2025

1014

BIJLAGE

Huisvestingswet 2014

Vanaf 1 juli 2019 tot 1 januari 2024

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 woonruimte.

[...]

Vanaf 1 januari 2021 tot 1 januari 2024

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 woonruimte en die gelegen is in een in de huisvestingsverordening aangewezen gebied, 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.

[...]

Vanaf 1 juni 2021 t/m 28 februari 2022 (versie 4)

Huisvestingsverordening Den Haag 2019

Artikel 5:1 Woonruimten met een vergunningplicht voor onttrekking, omzetting of woningvorming

- 1. Artikel 21 van de Huisvestingswet 2014 is van toepassing op alle zelfstandige woonruimten behorend tot een gebouw gelegen in alle wijken van Den Haag.
- 2. Artikel 21 van de Huisvestingswet 2014 is niet van toepassing op woonruimten van woningcorporaties gelegen in een actiegebied.

Artikel 5:2 Vergunningplicht onttrekking, omzetting of woningvorming

De in artikel 5:1 genoemde woonruimten mogen niet zonder vergunning:

- a. anders dan voor bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar

geheel of gedeeltelijk aan de bestemming tot (permanente) bewoning worden onttrokken;
b. van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte voor drie of meer personen worden omgezet;

c. worden verbouwd tot twee of meer zelfstandige woonruimten;

d. vervallen.

Artikel 5:6 Aanvullende weigeringsgronden onttrekking, omzetting of woningvorming

1. Een vergunning, als bedoeld in artikel 5:2, onder b, kan worden geweigerd indien de aanvraag toeziet op een woonruimte die is gelegen in één van de kwetsbare gebieden aangewezen in de Nota voorraadbeleid Den Haag 2020.

2. Een vergunning, als bedoeld in artikel 5:2, onder b, wordt geweigerd indien de aanvraag toeziet op een woonruimte die gelegen is in een wijk met een gemiddelde WOZ-waarde in het goedkope segment of het middeldure segment.

3. Een vergunning, als bedoeld in artikel 5:2, onder b, wordt geweigerd indien er in de wijk waarop de vergunning toeziet meer dan 5% van de woonruimten reeds wordt gebruikt voor onzelfstandige bewoning door drie of meer personen.

4. Een vergunning, als bedoeld in artikel 5:2, onder b, wordt geweigerd indien de aanvraag toeziet op het omzetten van een zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimten voor meer dan acht personen.

5. In afwijking van het derde lid kan een vergunning, als bedoeld in artikel 5:2, onder b, worden toegekend, indien de aanvraag toeziet op:

a. een woonruimte van een woningcorporatie, die met campuscontract verhuurd zal worden; en

b. een woonruimte niet gelegen in de in het eerste lid aangewezen gebieden of in de in het tweede lid aangewezen wijken; en

c. op het omzetten van een zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimten voor minder dan negen personen; en

d. het realiseren van de doelstellingen die met burgemeester en wethouders tot stand zijn gekomen in afspraken op grond van artikel 44 van de Woningwet.

6. Een vergunning, als bedoeld in artikel 5:2, onder c, wordt geweigerd indien de aanvraag toeziet op woonruimten gelegen in één van de (verbod op woningvorming-)gebieden, zoals weergegeven in bijlage III (donkergele gebieden), vanwege negatieve gevolgen door woningvorming op de kwaliteit van de woonruimtevoorraad of voor het karakter dan wel de leefbaarheid in het gebied.

[...]