

Uitspraak 202001468/1/A3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:1336
Datum uitspraak	23 juni 2021
Inhoudsindicatie	Bij afzonderlijke besluiten van 1 oktober 2018, 12 oktober 2018 en 19 november 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen geweigerd aan [appellant sub 3], [appellant sub 2] en [appellant sub 4] een vergunning te verlenen voor het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte. [appellanten] gebruiken deze woningen voor kamerverhuur en hebben ieder bij het college een aanvraag ingediend voor een vergunning voor het omgezet houden van deze zelfstandige woningen in onzelfstandige wooneenheden. De rechtbank heeft geoordeeld dat artikel 12, eerste lid, van de Hvv 2019 onverbindend is wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en daarom niet aan de besluiten ten grondslag kon worden gelegd.

Volledige tekst

202001468/1/A3.

Datum uitspraak: 23 juni 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen,
2. [appellant sub 2], wonend te Nijmegen,
3. [appellant sub 3], wonend te Oosterhout, gemeente Overbetuwe,
4. [appellant sub 4], wonend te Oploo, gemeente Sint Anthonis,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 24 januari 2020 in zaken nrs. 19/3532, 19/3682, 19/3688 in het geding tussen:

[appellant sub 2],

[appellant sub 3],

[appellant sub 4]

en

het college.

Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 1 oktober 2018, 12 oktober 2018 en 19 november 2018 heeft het college geweigerd aan [appellant sub 3], [appellant sub 2] en [appellant sub 4] een vergunning te verlenen voor het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte.

Bij afzonderlijke besluiten van 24 mei 2019 en 31 mei 2019 heeft het college de door hen daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 januari 2020 heeft de rechtbank de door [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 24 mei 2019 en 31 mei 2019 vernietigd en bepaald dat het college nieuwe besluiten op de bezwaren van [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] moet nemen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben het college, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] hoger beroep ingesteld.

Het college, [appellant sub 3] en [appellant sub 4] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven. [appellant sub 3] en [appellant sub 4] hebben een deel van hun schriftelijke uiteenzettingen aangeduid als voorwaardelijk incidenteel hoger beroep.

Het college heeft een zienswijze gegeven.

Bij afzonderlijke besluiten van 6 maart 2020 heeft het college, gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank, de bezwaren gegrond verklaard, maar de besluiten van 1 oktober 2018, 12 oktober 2018 en 19 november 2018 in stand gelaten met een andere grondslag.

Het college, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 7 december 2020, waar zijn verschenen:

- het college, vertegenwoordigd door mr. M.J.O. Copier, advocaat te Nijmegen, K.J. Laumen MSc, ing. E. van der Putten, mr. S.H.E. Vloet en W.J. Tiggeloven MSc;
- [appellant sub 2], bijgestaan door mr. J.W.M. Hagelaars, advocaat te Nijmegen,
- [appellant sub 3], bijgestaan door mr. B.W.M. van Hoof en mr. A.M. Smetsers, beiden advocaat te Nijmegen, en

- [appellant sub 4], vertegenwoordigd door Van Hoof en Smetsers.

Het college heeft na de zitting, daartoe op de zitting in de gelegenheid gesteld, nadere stukken ingediend.

Het college, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] hebben toegestemd met het doen van uitspraak zonder een tweede zitting.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant sub 2] is eigenaar van een woning aan de [locatie A], [appellant sub 3] is eigenaar van een woning aan de [locatie B] en [appellant sub 4] is eigenaar van een woning aan de [locatie C], alle in Nijmegen. Zij gebruiken deze woningen voor kamerverhuur en hebben ieder bij het college een aanvraag ingediend voor een vergunning voor het omgezet houden van deze zelfstandige woningen in onzelfstandige wooneenheden. In artikel 12, eerste lid, van de Huisvestingsverordening Nijmegen 2019 (hierna: de HvV 2019), die gold van 8 februari 2019 tot 31 december 2019, is bepaald dat in de hele gemeente Nijmegen het verbod geldt als bedoeld in artikel 21, eerste lid, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet 2014 (hierna: de Hw). Dat is het verbod om zonder vergunning van het college zelfstandige woonruimte om te zetten in of omgezet te houden als onzelfstandige woonruimte. Dit betekent dat een vergunning nodig is voor het verkamerd houden van een woonruimte. Bij de besluiten van 1 oktober 2018, 12 oktober 2018 en 19 november 2018 heeft het college geweigerd de gevraagde omzettingsvergunningen te verlenen, omdat volgens het college niet wordt voldaan aan de in artikel 3 van de Beleidsregels omzetting en onttrekking van zelfstandige woonruimte Nijmegen 2018 B (hierna: de Beleidsregels 2018B) neergelegde fysieke of leefbaarheidstoets. Bij de besluiten van 24 mei 2019 en 31 mei 2019 heeft het college de daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard en de weigeringen in stand gelaten.

Aangevallen uitspraak

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat artikel 12, eerste lid, van de HvV 2019 onverbindend is wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en daarom niet aan de besluiten ten grondslag kon worden gelegd. Volgens de rechtbank worden de besluiten niet gedragen door een deugdelijke motivering, omdat in artikel 2, eerste lid, van de Hw is bepaald dat de gemeenteraad alleen van zijn bevoegdheden op grond van de Hw gebruik maakt indien dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. De gemeenteraad van Nijmegen heeft aan artikel 12, eerste lid, van de HvV 2019, waarin voor het hele grondgebied van de gemeente Nijmegen een omzettingsvergunningplicht is opgenomen, geen enkele motivering ten grondslag gelegd, niet bij de vaststelling en ook niet daarna. Ook zonder indringende toetsing kan dan ook worden vastgesteld dat artikel 12, eerste lid, van de HvV 2019 in strijd is met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. De rechtbank heeft geen ruimte gezien om het geschil definitief te beslechten. De rechtbank is daarbij aangesloten bij de wens van partijen. Zij hebben op de zitting verklaard dat zij hun standpunten nader willen toelichten in een nieuwe bezwaarprocedure op basis van de Huisvestingsverordening Gemeente Nijmegen 2020 (hierna: de HvV 2020) die op 31 december 2019 in werking is getreden.

Wet- en regelgeving

3. De relevante bepalingen van de Hwv, de onderscheiden huisvestingsverordeningen en beleidsregels zijn opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak. De relevante huisvestingsverordeningen zijn de volgende:

- ten tijde van de besluiten van 1 oktober 2018, 12 oktober 2018 en 19 november 2018: de Huisvestingsverordening gemeente Nijmegen 2017 (hierna: de Hvv 2017);
- ten tijde van de besluiten van 24 mei 2019 en 31 mei 2019: de Hvv 2019;
- ten tijde van de besluiten van 6 maart 2020: de Hvv 2020.

De hoger beroepen

Het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van [appellant sub 3] en [appellant sub 4]

4. [appellant sub 3] en [appellant sub 4] betogen in het gedeelte van de schriftelijke uiteenzetting dat zij hebben aangeduid als voorwaardelijk incidenteel hoger beroep dat de motivering van de Hvv 2019 niet achteraf kan worden gegeven. Dit betoog valt evenwel samen met het betoog in hun hogerberoepschriften dat de rechtbank het geschil definitief had moeten beslechten. Dit betoog van [appellant sub 3] en [appellant sub 4] wordt daarom aangemerkt als onderdeel van hun principale hogerberoepschriften, die hierna behandeld worden.

Formeel gebrek?

4.1. [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] betogen dat de onderbouwing van artikel 12, eerste lid, van de Hvv 2019 voorafgaand aan het stellen van regels in de Hvv 2019 moest worden gegeven. Het is daarom niet meer mogelijk om het motiveringsgebrek te herstellen. Daarom had de rechtbank volgens [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] het geschil definitief moeten afdoen zonder gelegenheid te geven alsnog een motivering te geven.

Het college betoogt in hoger beroep dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat alleen de gemeenteraad het geconstateerde motiveringsgebrek aan de Hvv 2019 kan herstellen. Het college kan in een procedure over een besluit waarbij de Hvv 2019 is toegepast, een bepaling daaruit zo nodig alsnog (nader) onderbouwen. Volgens het college heeft de rechtbank dan ook ten onrechte geen kennis genomen van de onderbouwing die het college in de beroepsprocedure had overgelegd en heeft zij de besluiten ten onrechte om die reden vernietigd.

4.2. Het is in beginsel niet uitgesloten dat het college in een procedure over een besluit dat met toepassing van de Huisvestingsverordening is genomen en waarin een algemeen verbindend voorschrift uit die Verordening exceptief wordt aangevochten, in verweer 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. Dat een motivering achteraf kan worden gegeven, kan ook worden afgeleid uit de uitspraak van de Afdeling van 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1157. In deze uitspraak heeft de Afdeling beoordeeld of de onderbouwing van een omzettingsvergunningplicht alsnog gevonden kon worden in een zogenoemd RIGO-rapport, dat weliswaar al bestond voor vaststelling van de Huisvestingsverordening 2017 van de gemeente Rotterdam maar daaraan niet kenbaar ten grondslag was gelegd, of in een onderzoeksnotitie, die dateert van na de vaststelling van de Huisvestingsverordening 2017. Het rapport dat het college voor de onderbouwing van de omzettingsvergunningplicht bij de besluiten op bezwaar heeft gevoegd, getiteld 'Onderbouwing instrumenten

Huisvestingsverordening Nijmegen' van 14 mei 2019 (hierna: het rapport), kan dienen als motivering van de door de gemeenteraad gebruikte, in de Huisvestingswet toegekende bevoegdheid om artikel 12, eerste lid, van de Hvz 2019 vast te stellen. Anders dan waar de rechtbank kennelijk van uit is gegaan, is een omzettingsvergunningplicht voor verkamering van woningen ook al vóór de Hvz 2017 en 2019 in huisvestingsverordeningen van de gemeente Nijmegen opgenomen, zij het dat deze om verschillende oorzaken niet altijd onverkort heeft gegolden (zie hiervoor het overzicht in overweging 9.2). Ook in de opvolgende Hvz 2020, waarin voor de onderbouwing wordt verwezen naar een rapport getiteld 'Onderbouwing instrumenten Huisvestingsverordening Nijmegen' van 1 oktober 2019 en dat bij de rechtbank al bekend was, blijkt dat de gemeenteraad als het bevoegde orgaan voor een omzettingsvergunningplicht voor verkamering heeft gekozen uit een oogpunt van schaarste aan woonruimte en doorstroming op de woningmarkt. Daar komt bij dat niet onderbouwd bestreden is dat in Nijmegen sprake is van schaarste op de woningmarkt en dat in zoverre de bevoegdheid om op basis van de Huisvestingswet te reguleren niet wordt betwist. Wel wordt betwist of het opnemen van een omzettingsvergunningplicht voor alle woningen in de hele gemeente Nijmegen rechtmatig is en, in het verlengde daarvan, of terecht de aangevraagde vergunningen zijn afgewezen. Gelet op het vorenstaande slaagt het betoog van [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] dan ook niet.

De Afdeling zal dan ook, anders dan de rechtbank, beoordelen of de motivering van de door het college toegepaste bevoegdheid deugdelijk is, en of artikel 12, eerste lid, aan de besluitvorming ten grondslag mocht worden gelegd.

Het betoog van het college slaagt.

Slotom

4.3. Dit betekent dat het hoger beroep van het college gegrond en het hoger beroep van [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] ongegrond is. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd. Omdat de rechtbank niet is toegekomen aan de behandeling van de beroepsgronden van [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4], zal de Afdeling dit, zelf voorziend, alsnog doen.

De beroepen tegen de besluiten op bezwaar van 24 en 31 mei 2019

Is de vergunningplicht in de Hvz 2019 voldoende onderbouwd?

5. [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] betogen in de kern dat de omzettingsvergunningplicht in de Hvz 2019 niet noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. De gemeenteraad heeft de omzettingsvergunningplicht volgens de toelichting van de Hvz 2019 ook opgenomen ter bevordering van de leefbaarheid, maar leefbaarheid mag volgens [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] geen grond zijn voor het opnemen van zo'n vergunningplicht.

- Algemeen kader

5.1. De rechter kan een algemeen verbindend voorschrift dat geen wet in formele zin is, in een zaak over een besluit dat op zo'n voorschrift berust, toetsen op rechtmatigheid. In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of het voorschrift niet in strijd is met hogere regelgeving. De rechter komt ook de bevoegdheid toe te beoordelen of dat algemeen verbindend voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor het besluit waarover

de zaak gaat. Bij die indirecte toetsing van het algemeen verbindend voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer, waarbij de toetsing wordt verricht op de wijze zoals de Afdeling heeft uiteengezet in haar uitspraak van 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452. Zoals in die uitspraak is overwogen, kan de enkele strijd met formele beginselen als het beginsel van zorgvuldige besluitvorming (artikel 3:2 de Awb) en het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 van de Awb) niet leiden tot het onverbindend achten van een algemeen verbindend voorschrift. Als de bestuursrechter als gevolg van een gebrekkige onzorgvuldige voorbereiding of gebrekkige motivering van het voorschrift niet kan beoordelen of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of het evenredigheidsbeginsel, dan kan hij het voorschrift buiten toepassing laten en een daarop gebaseerd besluit vernietigen.

5.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie de uitspraak van 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1157 en overweging 2.2 van de uitspraak van 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2166), volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 21 van de Hw dat met de vergunningplicht voor het samenvoegen, onttrekken en omzetten van woonruimte wordt voorkomen dat de schaarste op de woningmarkt door verandering in de woonruimtevoorraad zal toenemen. Gemeenten kunnen in hun huisvestingsverordening een deel van de woonruimtevoorraad afbakenen en onder de vergunningplicht brengen. In de verordening moeten de grenzen zijn aangegeven die hiervoor worden gehanteerd. Het is niet uitgesloten dat de gemeenteraad op grond van artikel 21 van de Hw de woonruimtevoorraad op het hele grondgebied van de gemeente aanwijst. De noodzaak van deze aanwijzing moet onderbouwd worden. De gemeenteraad mag pas van de bevoegdheid tot het instellen van een vergunningplicht gebruikmaken wanneer is voldaan aan het bepaalde in artikel 2, eerste lid, van de Hw. Op grond van dat artikellid, zoals dit op het moment van het vaststellen van de Hvv 2019 luidde, maakt de gemeenteraad van zijn bevoegdheden op grond van deze wet alleen gebruik als dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onevenredige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte.

- In hoeverre kan leefbaarheid een rol spelen?

5.3. De vergunningplicht voor omzetting in de Hvv 2019 mocht op grond van artikel 2, eerste lid, van de Hw alleen worden opgenomen met als doel het bestrijden van onevenwichtige en onevenredige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. Dit neemt niet weg dat bij een beslissing op een aanvraag voor een omzettingsvergunning ook leefbaarheid een criterium mag zijn waaraan wordt getoetst. Dat dit ook de bedoeling van de wetgever is, blijkt uit de memorie van antwoord van 14 mei 2014 (Kamerstukken I 2013/14, 32 271, C, p. 7): "Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel handelt over wijzigingen in de woonruimtevoorraad. Het [...] omzetten van aangewezen categorieën van woonruimte [...] kan door de gemeenteraad vergunningplichtig gemaakt worden. De aanwijzing van de categorieën woonruimte waarop deze vergunningsplicht van toepassing is, moet gericht zijn op het voorkomen van schaarste in het goedkope deel van de woningmarkt. 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. Dit is ook de lijn van de jurisprudentie op basis van de vigerende Huisvestingswet, waarin dit wetsvoorstel geen verandering wil brengen."

5.4. [appellant sub 2] heeft gewezen op een wijziging van het wetsvoorstel bij de totstandkoming van de Hw, waaruit volgens hem zou blijken dat aantasting van de leefbaarheid geen criterium mag zijn, omdat bij die wijziging de mogelijkheid om ter voorkoming van aantasting van de leefbaarheid een maatregel op te nemen is geschrapt. Deze wijziging van het wetsvoorstel heeft echter betrekking op de woonruimteverdeling (Kamerstukken II 2010/11, 32 271, nr. 8, p. 6 en 11) en niet op de woonruimtevoorraad. Die wijziging levert dus geen aanwijzing op in de door [appellant sub 2] bedoelde zin.

[appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] hebben dus gelijk waar zij stellen dat leefbaarheid niet het doel mag zijn om een vergunningplicht op te nemen in een huisvestingsverordening. Zij hebben evenwel geen gelijk in hun stelling dat de leefbaarheid geen rol mag spelen bij de afweging of een aangevraagde vergunning kan worden verleend.

- Is de vergunningplicht noodzakelijk om schaarste in de goedkope woningvoorraad te voorkomen?

5.5. Vervolgens is de vraag aan de orde of voldoende is onderbouwd dat de gemeenteraad in artikel 12 van de Hvv 2019 alle woningen op het gehele grondgebied van de gemeente Nijmegen heeft mogen aanwijzen als woningen waarvoor een omzettingsvergunning vereist is. Hiervoor moet worden nagegaan of het college met het rapport inzichtelijk heeft gemaakt dat sprake is van schaarste aan goedkope woonruimte en van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten die nopen tot ingrijpen in de woonruimtevoorraad. Als ook de duurdere woonruimtevoorraad is aangewezen, dan moet met het rapport inzichtelijk zijn gemaakt dat de schaarste aan goedkope woonruimte zodanig is en tot zulke onevenwichtige en onrechtvaardige effecten leidt of dreigt te leiden dat het noodzakelijk is ook in te grijpen in de duurdere woonruimtevoorraad ter bestrijding van die effecten.

5.6. Voor de beantwoording van die vraag is allereerst van belang waar de grens ligt tussen de goedkope en de duurdere woonruimtevoorraad. In de totstandkomingsgeschiedenis van de Hw (Kamerstukken II 2009/10, 32 271, nr. 3, p. 21) staat dat het aan de gemeenteraad is om de goedkope woonruimtevoorraad af te bakenen in de huisvestingsverordening. Waar de grens van de goedkope woonruimtevoorraad ligt, kan namelijk per gemeente verschillen. De gemeenteraad heeft in de Hvv 2019 niet gespecificeerd waar de grens van goedkope woonruimte ligt. Daarom zal dit uit het rapport moeten worden afgeleid. In het rapport staat dat de grens voor echt goedkope woonruimte € 220.000 is. Deze woningen mogen niet worden verkamerd, omdat dit deel van de woningmarkt beschermd moet worden in verband met de schaarste aan goedkope woonruimte. Voor deze woningen worden daarom geen omzettingsvergunningen verleend. Verder staat in het rapport dat de woningvoorraad tussen € 220.000 en € 290.000 ook onder de vergunningplicht valt, omdat deze voorraad ook schaars is in Nijmegen en van groot belang is voor de doorstroming op de koopmarkt. Deze woningen worden door het college als goedkoop 'light' aangemerkt. De grens voor schaarse woningen is daarom € 290.000. Voor woningen tussen € 220.000 en € 290.000 kan daarbij vervolgens een afweging worden gemaakt of omzetting wel of niet gewenst is bij vergunningverlening, waarbij ook de leefbaarheid kan worden betrokken, zo staat in het rapport.

De Afdeling leidt uit dit rapport af dat een vergunningplicht voor woningen tot € 290.000 noodzakelijk en geschikt wordt geacht voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Hw.

De woningen van [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] hadden op 1 januari

2018 een WOZ-waarde van respectievelijk € 263.000, € 743.000 en € 260.000. Op het moment van de besluiten op bezwaar was dit de meest recente WOZ-waarde. Dat betekent dat de waarde van de woningen van [appellant sub 2] en [appellant sub 4] onder de grens van € 290.000 lag en de waarde van de woning van [appellant sub 3] daarboven lag.

5.7. De grens van € 290.000 is in het rapport met onderzoek en cijfers over de woningmarkt in Nijmegen onderbouwd. In het rapport is onder meer een woningbouwprogramma opgenomen, waarin aan de hand van cijfers over 2014 een indicatie is gemaakt van de woningbouwopgave in de jaren 2015 tot en met 2020. Daaruit blijkt dat in de prijsklasse tot € 250.000 verwacht werd dat er minder woningen zouden worden gebouwd dan nodig zou zijn. In de prijsklasse tussen de € 250.000 en de € 320.000 werd verwacht dat er meer woningen zouden worden gebouwd dan nodig. In het rapport is ook ingegaan op recentere cijfers dan die van 2014. Uit die cijfers bleek dat het aantal gebouwde woningen per jaar sterk wisselde, maar gemiddeld ongeveer zoveel was als verwacht. De vraag naar woningen was echter veel hoger dan waar vanuit werd gegaan in 2014. Dat heeft geleid tot een snel opdrogend aanbod van woningen. Ook was sprake van een stijging van de gemiddelde transactieprijs tussen 2015 en 2018 van 32% (van € 205.595 naar € 272.785). Daarbij steeg de prijs in het jaar 2018 met 10,3%. De marktratio - dit is het aantal transacties als percentage van het aantal aangeboden woningen - liep van 2014 tot 2018 op van 20% naar boven 90%. De gemiddelde prijs van een nieuwbouwwoning lag in 2018 boven de € 320.000. Als gevolg hiervan, zo staat in het rapport, is doorstroming van huur naar koop voor veel huishoudens geen haalbare kaart meer waardoor een stijgende vraag ontstaat naar middeldure huur. Ook blijft de druk op de sociale huursector hoog. Het aantal mensen dat reageert op een aangeboden sociale huurwoning is flink opgelopen, wat voor bijna twee derde voor rekening komt van starters en herstarters op de woningmarkt. De gemiddelde kans op een sociale koopwoning is gedaald tot nog geen 8%. De zoektijd is gemiddeld 1,5 jaar. Dit is de langste zoektijd in de woningmarktregio Arnhem-Nijmegen. De woningmarkt is, kortom, gespannen.

Het college heeft met dit rapport inzichtelijk gemaakt en voldoende onderbouwd dat een omzettingsvergunningplicht voor woonruimte tot de grens van € 290.000 noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Hw. Uit dit rapport volgt echter niet dat het voor de bestrijding van deze effecten ook noodzakelijk en geschikt is om in te grijpen in de woonruimtevoorraad boven die grens, waartoe de woning van [appellant sub 3] met een WOZ-waarde van € 743.000 behoort. In het rapport staat daarover dat de omzetvergunningplicht om redenen van schaarste zich alleen richt op de woonruimtevoorraad tot € 290.000 in de gehele gemeente Nijmegen. Verder staat daarin dat de vergunningplicht ook is opgenomen om in wijken waar de leefbaarheid onder druk staat, een afweging te kunnen maken of verkamering uit oogpunt van het voorkomen van overlast ongewenst is. Dit betekent dat de vergunningplicht voor de woning van [appellant sub 3] uitsluitend is opgenomen om met gebruikmaking van de instrumenten van de Hw een leefbaarheidstoets te kunnen uitvoeren. Zoals is uiteengezet in overweging 5.3 mag leefbaarheid een van de afwegingen zijn bij het al dan niet verlenen van een omzettingsvergunning, maar mag het niet het doel zijn voor het opnemen van een vergunningplicht voor woningen die niet onder de reikwijdte van artikel 2, eerste lid, van de Hw vallen.

Wat betekent dit voor de zaak van [appellant sub 3]?

6. Het voorgaande betekent dat het college artikel 12, eerste lid, van de HvV 2019 in de zaak van [appellant sub 3] buiten toepassing had moeten laten vanwege strijd met artikel 2, eerste lid, van de Hw. Het beroep van [appellant sub 3] is gegrond en het besluit van 31 mei 2019

moet om die reden worden vernietigd. Het college heeft op 6 maart 2020 een nieuw besluit op bezwaar genomen met toepassing van de Hvv 2020. De Afdeling zal het beroep van [appellant sub 3] tegen het besluit van 6 maart 2020 inhoudelijk beoordelen. Dat is in dit geval ook in het belang van [appellant sub 3]. Het gaat namelijk in zijn zaak om het omgezet houden van zijn pand. Dit is ook in de Hvv 2020 weer vergunningplichtig. Het is gewenst om duidelijkheid te scheppen over zijn situatie.

6.1. Om die reden zal de Afdeling nu eerst beoordelen of de vergunningplicht die op het pand van [appellant sub 3] van toepassing is, in de Hvv 2020 voldoende is onderbouwd.

Is de vergunningplicht in de Hvv 2020 voldoende onderbouwd?

- Was de motivering kenbaar?

7. In artikel 13, onder b, van de Hvv 2020 is bepaald dat een vergunning nodig is voor het omzetten of omgezet houden in drie of meer onzelfstandige woonruimten en/of waarbij bewoning door drie of meer personen plaatsvindt. Uit artikel 12 van de Hvv 2020 volgt dat dit van toepassing is op zelfstandige woonruimten met een WOZ-waarde tot de NHG-kostengrens (NHG = Nationale Hypotheek Garantie) en/of zelfstandige woonruimten gelegen in een wijk zoals aangewezen in bijlage 6 van de verordening. De woning van [appellant sub 3] ligt in de wijk Galgeveld die is aangewezen als wijk waar de vergunningplicht voor het omzetten en omgezet houden van toepassing is.

7.1. [appellant sub 3] betoogt dat de Hvv 2020 geen, of geen kenbare, onderbouwing bevat. In de Hvv 2020 wordt voor een onderbouwing verwezen naar een rapport getiteld 'Onderbouwing instrumenten Huisvestingsverordening Nijmegen' van 1 oktober 2019. Een rapport van die datum en met die titel is niet vindbaar. Het college heeft verwezen naar een rapport dat van dezelfde datum is, maar een andere titel heeft, namelijk 'Onderbouwing instrumenten voor behoud en beheer woonruimtevoorraad Nijmegen' (hierna: de onderbouwing). Het college gaat er zoals blijkt uit de besluiten op bezwaar vanuit dat dit rapport de onderbouwing van de Hvv 2020 bevat. De raad heeft dit rapport bij besluit van 23 september 2020 echter ingetrokken, onder gelijktijdige vaststelling van een ander rapport, getiteld 'Onderbouwing instrumenten voor behoud en beheer woonruimtevoorraad Nijmegen 2020' (hierna: de geactualiseerde onderbouwing). Het intrekken van het rapport van 1 oktober 2019 heeft volgens [appellant sub 3] tot gevolg dat tot 23 september 2020 de Hvv 2020 niet met een rapport onderbouwd was.

7.2. Dit betoog slaagt niet. In de besluiten van 6 maart 2020 heeft het college een link opgenomen naar de website van de gemeente waarop de stukken staan van de raadsvergadering van 27 november 2019, waarin de Hvv 2020 is vastgesteld. Daaronder bevindt zich de onderbouwing van 1 oktober 2019. Hoewel de titel niet dezelfde is als de genoemde titel in de Hvv 2020, is duidelijk dat het om dit rapport moet gaan. Dat de onderbouwing op 23 september 2020 is vervangen door de geactualiseerde onderbouwing, betekent niet dat de Hvv 2020 tot die tijd geen onderbouwing had. Het college heeft de geactualiseerde onderbouwing, in afwachting van de vaststelling door de gemeenteraad, al bij de nadere besluiten op bezwaar gevoegd. Er was daarom voldoende tijd om met een adequate reactie te komen op deze geactualiseerde versie.

- Voldoet de vergunningplicht in artikel 12, tweede lid, onder b, van de Hvv 2020 voor de woning van [appellant sub 3] aan artikel 2, eerste lid, van de Hw?

7.3. Vaststaat dat de woning van [appellant sub 3] niet valt onder de categorie woningen die bedoeld is in artikel 12, eerste lid, onder a, van de Hvv 2020, omdat de waarde van zijn

woning boven de daar genoemde NHG-grens valt. De woning valt wel onder de categorie woningen die bedoeld is onder artikel 12, tweede lid, onder b, van de Hvv 2020, omdat zijn woning in een wijk staat die is aangewezen in bijlage 6 van de Hvv 2020.

In de toelichting op de Hvv 2020 staat hierover: "Onder het belang van het behoud en 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. Gelet hierop zijn ook gebieden aangewezen waarbinnen de omzetting of onttrekking van álle woonruimte vergunningplichtig is."

Hieruit blijkt dat voor woonruimte met een waarde boven de NHG-grens, gelegen in een aangewezen wijk, uitsluitend een vergunningplicht is opgenomen ter voorkoming van aantasting van de leefbaarheid in de wijk, net als bij de Hvv 2019. Dat, zoals het college op de zitting bij de Afdeling aanvoerde, schaarste bestaat bij alle woonruimten en dit de reden is voor het aanwijzen van alle woningen in bepaalde wijken, is dan ook niet aannemelijk gemaakt en mist ook de benodigde onderbouwing.

Voor het opnemen van een vergunningplicht alleen uit oogpunt van leefbaarheid geldt ook onder de Hw zoals deze luidde met ingang van 1 juli 2019, onveranderd wat is overwogen in overweging 5.3. Dat betekent dat leefbaarheid een criterium mag zijn waaraan wordt getoetst bij de vergunningverlening, maar dat het bevorderen van de leefbaarheid niet het doel mag zijn van het opnemen van een vergunningplicht met gebruikmaking van de bevoegdheden zoals neergelegd in de Hw.

7.4. Dit sluit ook aan bij de totstandkomingsgeschiedenis van de Hw zoals deze met ingang van 1 juli 2019 luidt, waar het begrip 'goedkope' uit artikel 2, eerste lid, van de Hw is geschrapt. Artikel 2, eerste lid, van de Hw luidt sindsdien: "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." In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2018/19, 35 036, nr. 3, p. 3) staat hierover dat deze wijziging, die overigens met name lijkt te zijn ingegeven door overwegingen over de woonruimteverdeling, alleen een verduidelijking is en dat de reikwijdte van de huisvestingsverordening daarmee niet is verbreed. Hierbij wordt toegelicht dat de wijziging is doorgevoerd omdat bij gemeenten onduidelijkheid bestond over de vraag of alleen woningen die tot de lage huurcategorie behoorden, bijvoorbeeld onder de huurtoeslaggrens, of ook woningen die tot de middenhuur behoorden hieronder konden vallen. Ook staat hierin dat voor gemeenten onduidelijk was of ze bij het bepalen van deze grens rekening mochten houden met lokale omstandigheden. Uit de toelichting volgt verder dat de huisvestingsverordening alleen dient te worden ingezet wanneer de noodzaak er is en de onevenwichtige effecten van schaarste ermee kunnen worden tegengegaan. Er dient niet alleen sprake te zijn van schaarste in een bepaald segment, maar deze schaarste dient ook te leiden tot onevenredige en onevenwichtige effecten. Hieruit blijkt dat het toetsingscriterium, namelijk de onrechtvaardige en onevenwichtige effecten van schaarste, blijft gehandhaafd. (zie ook de Kamerstukken II 2018/19, 35 036, nr. 4, p. 4). Bevestiging hiervan kan ook worden gevonden in het tweede lid van artikel 2 van de Hw, zoals dat luidt sinds 1 januari 2021, omdat daarin nu een aantal gevallen is omschreven waarin de raad wel van zijn bevoegdheden op grond van de Hw ook gebruik kan maken als daarvoor geen noodzaak is vanuit het oogpunt van het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Het verbod van artikel 21 van de Hw valt daar niet onder.

Wat betekent dit voor de zaak van [appellant sub 3]?

8. Dit betekent dat artikel 13, eerste lid, in samenhang met artikel 12, eerste lid, onder b, van de Hvv 2020 bij het besluit van 6 maart 2020 in de zaak van [appellant sub 3] wegens strijd met artikel 2, eerste lid, van de Hw zoals dat luidde vanaf 1 juli 2019 buiten toepassing had moeten worden gelaten. Het beroep van [appellant sub 3] is gegrond. [appellant sub 3] heeft geen vergunning nodig voor het omgezet houden van zijn pand en het besluit van 6 maart 2020 moet om die reden worden vernietigd. De Afdeling zal het bezwaar van [appellant sub 3] alsnog gegrond verklaren, het besluit op de aanvraag herroepen en bepalen dat de aanvraag wordt afgewezen, omdat geen vergunning is vereist. Deze uitspraak treedt in zoverre in de plaats van de bestreden besluiten. Dit betekent dat kamerverhuur in de woning van [appellant sub 3] in zijn geval niet verboden is onder de Hvv 2019 en de Hvv 2020.

8.1. Hierna zal de Afdeling de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 4] tegen de besluiten op bezwaar van 24 mei 2019 en 31 mei 2019 beoordelen.

Mag een vergunningplicht worden opgenomen voor het omgezet houden van woonruimte?

9. De woningen van [appellant sub 2] en [appellant sub 4] vallen onder de vergunningplicht van de Hvv 2019 en omdat de waarde van hun woningen onder de grens van € 290.000 valt is deze vergunningplicht voldoende onderbouwd. [appellant sub 2] en [appellant sub 4] betogen dat het college hun desondanks geen vergunningplicht mag opleggen voor het omgezet houden van hun woningen. Het verbod van het omgezet houden van een woning kan niet worden tegengeworpen als het gaat om woningen die al omgezet waren op het moment dat dat verbod in werking trad. Dat is volgens [appellant sub 2] en [appellant sub 4] zo, omdat het omzetten van hun woningen plaatsvond toen daarvoor geen vergunningplicht gold.

Het college stelt zich op het standpunt dat de woningen van [appellant sub 2] en [appellant sub 4] niet vergunningvrij zijn omgezet. Volgens het college was de kamerverhuur in hun gevallen illegaal. Het college stelt dat het omgezet houden met onmiddellijke werking kan worden tegengeworpen aan eigenaren die hun woning omgezet houden zonder over een omzettingsvergunning te beschikken. Het college stelt dat bovendien in de Beleidsregels 2018 en 2018B voor een redelijk overgangsregime is gekozen, mede gelet op de beleidsruimte die het college op dit punt heeft. Het was volgens het college voorzienbaar dat de gemeenteraad het omgezet houden van woningen voor kamerverhuur aan regels wilde onderwerpen. Ook komt betekenis toe aan de algemene belangen die met het in werking treden van het verbod gediend zijn, aldus het college.

9.1. Het verbod op het omgezet houden van woonruimte zonder vergunning valt sinds 1 juli 2017 onder artikel 21, eerste lid, onder c, van de Hw. Omdat in de huisvestingsverordening in Nijmegen die toen gold, en in de daaropvolgende huisvestingsverordeningen, is verwezen naar die bepaling, gold het verbod op het omgezet houden van woonruimte zonder omzettingsvergunning direct vanaf 1 juli 2017. In de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 21 van de Hw (Kamerstukken II 2015/16, 34 468, nr. 3, p. 4) staat dat deze wetswijziging is ingegeven door de wens om handhavingsinstrumenten ook ten aanzien van opvolgende eigenaren te kunnen inzetten aan wie het omzetten zelf niet kan worden tegengeworpen. Hiervoor is niet van belang of de huidige eigenaar omzettingshandelingen heeft verricht of nieuwe huurders heeft toegelaten. Er is bewust voor gekozen om in de Hw geen overgangsrecht op te nemen. Hiermee wordt het mogelijk om op te treden tegen eigenaren die een woonruimte illegaal omzetten en daarna het pand doorverkopen. Zoals de Afdeling heeft geoordeeld in overweging 18.1 en 18.2 van de uitspraak van 9 september

2020, ECLI:NL:RVS:2020:2166, mag het omgezet houden zonder omzettingsvergunning in beginsel direct na inwerkingtreding aan overtreders worden tegengeworpen.

- Zijn de woningen van [appellant sub 2] en [appellant sub 4] vergunningvrij omgezet?

9.2. Omdat het verbod op omgezet houden zonder vergunning is bedoeld om tegen illegale omzettingen te kunnen optreden, is het relevant om te weten of op het moment van de omzetting van de woningen van [appellant sub 2] en [appellant sub 4] een omzettingsvergunningplicht gold. Anders dan het college stelt, gold in Nijmegen namelijk niet altijd een omzettingsvergunningplicht. Er zijn sinds de jaren '90 meerdere periodes geweest waarin het omzetten vergunningvrij was. De Afdeling gaat voor deze zaken uit van de juistheid van de volgende gegevens die zijn gebaseerd op de stukken uit het dossier, het verhandelde tijdens de zitting en het overzicht dat het college na de zitting met toestemming van partijen heeft toegezonden over de opeenvolgende perioden. Deze periodes staan hier uiteengezet.

- 1 juli 1993 tot 1 juli 1994: VERGUNNINGVRIJ

'Verordening op de woningonttrekking en woningsplitsing 1993'

In artikel 1 van deze verordening is een omzettingsvergunningplicht opgenomen, maar de Afdeling heeft in een uitspraak van 16 juli 1998, nr. H01.97.0550, geoordeeld dat dit artikel onverbindend is. Van 1 juli 1993 tot 1 juli 1994 gold daarom geen omzettingsvergunningplicht.

- 1 juli 1994 tot 1 november 1995: VERGUNNINGPLICHT VOOR BEPAALDE WOONRUIMTE

'Huisvestingsverordening 1994'

Ingevolge artikel 3.1 en 3.2 gold een omzettingsvergunningplicht voor woonruimten tot een bepaalde prijsklasse.

- 1 november 1995 tot 1 januari 1998: VERGUNNINGPLICHT

'Regionale Huisvestingsverordening Knooppunt Arnhem-Nijmegen 1995'

Ingevolge artikel 5.7.1 en 5.7.2 gold een omzettingsvergunningplicht voor alle woonruimte in Nijmegen.

- 1 januari 1998 tot 1 april 2002: VERGUNNINGPLICHT

'Regionale Huisvestingsverordening Knooppunt Arnhem-Nijmegen 1998'

Ingevolge artikel 5.1 en 5.2 gold een omzettingsvergunningplicht voor alle woonruimte in Nijmegen.

- 1 april 2002 tot 1 april 2007: VERGUNNINGVRIJ

'Regionale Huisvestingsverordening Knooppunt Arnhem-Nijmegen 2002'

In artikel 1 van de Appendix is een omzettingsvergunningplicht opgenomen voor door het college aan te wijzen gebieden in Arnhem en Nijmegen. Het college heeft geen aanwijzingsbesluit aangetroffen. De Afdeling gaat er daarom vanuit dat dit er niet was en dat er geen gebieden waren aangewezen waar een omzettingsvergunningplicht gold. Dat er in beleidsregels vanuit werd gegaan dat alle woonruimte was aangewezen, maakt dat niet anders. Zie ook overweging 3.4 van de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 9 september 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BN6419.

- 1 april 2007 tot 1 januari 2013: VERGUNNINGVRIJ TOT 1 JULI 2011, VERGUNNINGPLICHT

VANAF 1 JULI 2011

'Regionale Huisvestingsverordening Stadsregio Arnhem Nijmegen 2007' (gewijzigd op 1 januari 2011 en 1 juli 2011)

In artikel 1 van de Appendix is een omzettingsvergunningplicht opgenomen voor door het college aan te wijzen gebieden in Arnhem en Nijmegen. Ook bij deze huisvestingsverordening ontbreekt een aanwijzingsbesluit. De Afdeling gaat er daarom vanuit dat dit er niet was en er geen gebieden waren aangewezen waar een omzettingsvergunningplicht gold.

Bij de eerste wijziging is hieraan toegevoegd dat in Arnhem voor het splitsen van een woning een vergunning vereist is.

Bij de tweede wijziging is artikel 1 van de Appendix gewijzigd en is deze van toepassing verklaard op alle woonruimten in Nijmegen. Sindsdien was geen aanwijzingsbesluit meer vereist en gold dus voor alle woonruimte in Nijmegen een vergunningplicht.

- 1 januari 2013 tot 1 juli 2015: VERGUNNINGPLICHT

'Regionale Huisvestingsverordening Stadsregio Arnhem Nijmegen 2013'

In artikel 1 van de Appendix is een omzettingsvergunningplicht opgenomen voor alle woonruimte in Nijmegen.

- 1 juli 2015 tot 1 januari 2016: VERGUNNINGVRIJ

Ingevolge artikel 51, tweede lid, van de Hw verviel een verordening die berustte op de Huisvestingswet zes maanden na inwerkingtreding van de Hw op 1 januari 2015. De 'Regionale Huisvestingsverordening Stadsregio Arnhem Nijmegen 2013' verviel daardoor op 1 juli 2015. Op dat moment was er nog geen andere huisvestingsverordening en gold dus geen omzettingsvergunningplicht.

- 1 januari 2016 tot 14 september 2018: VERGUNNINGPLICHT

'Huisvestingsverordening Nijmegen 2016' (gewijzigd op 28 oktober 2016).

In artikel 12 is het verbod als bedoeld in artikel 21 van de Hw van toepassing verklaard op alle woonruimte in Nijmegen. De wijziging van 28 oktober 2016 heeft geen betrekking op artikel 12.

- 14 september 2018 tot 8 februari 2019: VERGUNNINGPLICHT

'Huisvestingsverordening Nijmegen 2017'

In artikel 12 is het verbod als bedoeld in artikel 21 van de Hw van toepassing verklaard op alle woonruimte in Nijmegen.

9.3. De woning van [appellant sub 4] is in december 2017 omgezet. Op dat moment gold een omzettingsvergunningplicht. Ingevolge artikel 2 van de Beleidsregels omzetting en onttrekking van zelfstandige woonruimte Nijmegen 2018, die golden van 28 november 2017 tot 1 januari 2018 (hierna: de Beleidsregels 2018), werd een omzettingsvergunning verleend als, kort gezegd, een woning in niet meer dan drie kamers werd omgezet. [appellant sub 4] heeft zijn woning omgezet in vier kamers. Daargelaten dat [appellant sub 4] geen omzettingsvergunning heeft aangevraagd, viel de woning van [appellant sub 4] hier dus niet onder.

9.4. Wanneer de woning van [appellant sub 2] exact is omgezet is niet bekend, maar hij heeft in zijn vergunningaanvraag en op de zitting verklaard dat dit zeker in 1993 al moet zijn gebeurd. Het pand was toen eigendom van zijn vader, die ten minste sinds die tijd in het pand een aantal kamers verhuurde. Het college is ervan uitgegaan dat de woning van [appellant sub 2] in 2004 is omgezet, omdat dat zou blijken uit een brief uit 2004 van de gemeente aan de vader van [appellant sub 2] en omdat het college in de veronderstelling verkeerde dat voor het omzetten steeds een vergunning vereist was. Uit het overzicht blijkt evenwel dat dit niet altijd het geval is geweest. De brief uit 2004 van de gemeente aan de vader van [appellant sub 2] gaat over het resultaat van een controleproject voor panden die kamergewijs worden bewoond. Omdat uit deze brief ook lijkt te volgen dat de kamerverhuur toen al plaatsvond en de controle bestaande panden betrof, is er op zichzelf geen reden om te twijfelen aan de verklaring van [appellant sub 2] dat ook voor die tijd al kamerverhuur plaatsvond. Het maakt voor deze zaak overigens geen verschil of wordt uitgegaan van juli 1993 of van 2004, van welk moment het college dus uitgaat, omdat in beide gevallen op dat moment geen vergunning nodig was voor het omzetten. Daarom gaat de Afdeling ervan uit dat de woning van [appellant sub 2] door zijn vader is omgezet op een moment dat daarvoor geen vergunning nodig was. Nu het omzetten een eenmalige handeling is, was de kamerverhuur zowel bij de vorige eigenaar van de woning als bij [appellant sub 2] legaal tot het moment waarop door de wetswijziging van 1 juli 2017 ook een vergunning nodig was voor het omgezet houden van een woning zonder omzettingsvergunning.

- Overgangsregime dat werd toegepast door het college bij de vergunningverlening

9.5. In de huisvestingsverordeningen die golden sinds ook het omgezet houden vergunningplichtig is geworden is geen overgangsrecht opgenomen.

In de Beleidsregels 2018 en de Beleidsregels 2018B, die de Beleidsregels 2018 opvolgden en golden van 1 januari 2018 tot 31 december 2019, was wel een overgangsbepaling opgenomen. Deze hield in, voor zover relevant, dat als een woning in niet meer dan vier kamers was omgezet, de woning al vanaf juli 2017 kamergewijs werd bewoond en uiterlijk in juni 2018 een omzettingsvergunning was aangevraagd, deze vergunning zou worden verleend. Dit overgangsregime was gebaseerd op de vergunningvrije situatie volgens de Beleidsregels 2013, de voorganger van de Beleidsregels 2018. Toepassing van deze overgangsbepalingen zou voor [appellant sub 2] en [appellant sub 4] niet het gevolg hebben dat aan hen, zonder verdere toets, een omzettingsvergunning zou worden verleend. [appellant sub 4]' woning werd namelijk pas vanaf december 2017 kamergewijs bewoond en de woning van [appellant sub 2] is in vijf kamers omgezet. Het betoog van [appellant sub 4] dat bij strikte lezing van het overgangsrecht voor aanvragen die zijn ingediend voor 1 januari 2018 de beleidsregels uit 2013 gelden, maakt, wat daar ook van zij, geen verschil voor het bestaan van een vergunningplicht voor [appellant sub 4]. Hij heeft zijn aanvraag namelijk na 1 januari 2018 ingediend.

9.6. In het geval van [appellant sub 4] acht de Afdeling de uitwerking van dit overgangsregime niet onredelijk. Op het moment dat hij zijn woning omzette, was voor het omzetten een omzettingsvergunning vereist en was ook het omgezet houden vergunningplichtig. De afwijzing van de aanvraag voor een omzettingsvergunning heeft tot gevolg dat hij zijn woning weer in een zelfstandige woonruimte moet omzetten, maar dit komt voor zijn eigen rekening en risico. Hij had kunnen en moeten weten dat hij, voordat hij zijn woning omzette, een omzettingsvergunning nodig had. Dit betekent dat het college bij de woning van [appellant sub 4] terecht is uitgegaan van een vergunningplicht zodat het terecht de aanvraag van [appellant sub 4] inhoudelijk heeft beoordeeld.

9.7. De Afdeling zal daarom hierna eerst deze inhoudelijke afwijzing beoordelen.

Heeft het college de aanvraag van [appellant sub 4] mogen afwijzen?

10. [appellant sub 4] betoogt dat het college ten onrechte heeft getoetst aan artikel 3 en 4 van de Beleidsregels 2018B. Met het vaststellen van deze beleidsregels is het college volgens [appellant sub 4] buiten zijn bevoegdheid getreden. Het had uitsluitend mogen toetsen aan de weigeringsgrond genoemd in artikel 15, eerste lid, onder c, van de Hvv 2019. In het geval dat wél mocht worden getoetst aan de Beleidsregels, had het college niet de aanvraag mogen afwijzen op de grond dat hij niet aan de normen voor het parkeren van fietsen zou kunnen voldoen. Het parkeren van fietsen is volgens [appellant sub 4] geen norm waaraan getoetst mag worden in het kader van een omzettingsvergunningplicht en bovendien kon hij aan de normen voldoen.

10.1. In artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, van de Hvv 2019 is bepaald dat een vergunning kan worden geweigerd als het verlenen van de vergunning zou kunnen leiden tot een onaanvaardbare inbreuk op de leefbaarheid in de omgeving van het pand. Dit artikel geeft het college, als het bevoegde orgaan om te beslissen op een vergunningaanvraag, zowel beleids- als beoordelingsruimte. In artikel 3 van de Beleidsregels 2018B heeft het college hieraan invulling gegeven. De leefbaarheidstoets is daarin onderverdeeld in een fysieke toets en een leefbaarheidstoets. Bij de fysieke toets wordt gekeken naar een aantal aspecten van de woonruimte zelf, waaronder fietsparkeren. Bij de leefbaarheidstoets wordt de mogelijke impact van kamerverhuur op de straat, buurt of wijk beoordeeld, als de woonruimte in een wat leefbaarheid betreft kwetsbare woonwijk ligt. Als niet wordt voldaan aan één van de beide onderdelen van de toets, dan wordt de aangevraagde omzettingsvergunning geweigerd.

Anders dan [appellant sub 4] betoogt, is het college met de hem tegengeworpen beleidsregel over het fietsparkeren niet buiten zijn bevoegdheid getreden. Deze beleidsregel ziet op de uitleg van het begrip leefbaarheid voor de toepassing daarvan en op de invulling van wanneer sprake is van een onaanvaardbare inbreuk daarop als bedoeld in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, van de Hvv 2019. Hiermee wordt geen verdergaande eis gesteld dan met deze bepaling uit de Hvv 2019 is beoogd. De normen met betrekking tot het parkeren van fietsen houden in dat een pand na omzetting moet beschikken over een voorziening om de fietsen van de bewoners te stallen op het eigen terrein. Deze norm heeft als doel het voorkomen dat fietsen van bewoners op de stoep worden geparkeerd, omdat dat leidt tot overlast en verrommeling van het straatbeeld. Het college heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het niet kunnen voldoen aan de normen voor het parkeren van fietsen leidt tot een onaanvaardbare inbreuk op de leefbaarheid in de omgeving van het omgezette pand, waartegen artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, van de Hvv 2019 bescherming beoogt te bieden. In woningen die zijn omgezet in kamers, wonen in het algemeen meer mensen dan in zelfstandige woningen. Er zullen dus in het algemeen ook meer fietsen zijn die geparkeerd moeten worden. Als deze fietsen op de stoep worden geplaatst, dan is aannemelijk dat dat leidt tot overlast. De norm voor het parkeren van fietsen heeft dus betrekking op de leefbaarheid. Van doorkruising van de bevoegdheid van de raad om voorschriften te geven is geen sprake. Ook de omstandigheid dat in de Beleidsregels 2018B staat dat een vergunning wordt geweigerd als niet aan de leefbaarheidstoets wordt voldaan, terwijl in de Hvv 2019 staat dat een vergunning kan worden geweigerd als dat leidt tot een onaanvaardbare inbreuk op de leefbaarheid, leidt niet tot die conclusie. De Beleidsregels 2018B strekken namelijk ook tot invulling van de ruimte die het college heeft gekregen om te beoordelen of een vergunningaanvraag voor weigering of inwilliging in aanmerking komt.

10.2. De woonruimte die [appellant sub 4] heeft omgezet in kamers, bevindt zich op de eerste en tweede verdieping. [appellant sub 4] heeft geopperd dat hij een fietsophangstelsel in de trappenhal kan plaatsen of dat fietsen op het gezamenlijke terrein van de VVE kunnen worden geparkeerd. Volgens het college is een fietsophangstelsel geen adequate oplossing, omdat dit geen bruikbare fietsparkeerplaatsen oplevert. Bovendien is de hal ongeveer 1 m breed, waardoor de vluchtroute in geval van brand grotendeels geblokkeerd zou worden. Omdat de doorloopruimte hiermee nog smaller wordt, is het verder niet aannemelijk dat het fietsophangstelsel ook daadwerkelijk gebruikt zal worden. Omdat de VVE geen toestemming heeft gegeven voor het parkeren van fietsen op het gezamenlijke terrein van de VVE en omdat dit terrein niet onder eigen terrein valt, is ook dat volgens het college geen oplossing.

Het college heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat met deze oplossingen niet wordt voldaan aan de fietsparkeernormen.

10.3. Het betoog van [appellant sub 4] slaagt niet.

Wat betekent dat voor het beroep van [appellant sub 4]?

11. Het beroep van [appellant sub 4] is ongegrond. Het college heeft de aanvraag voor een omzettingsvergunning voor de woning van [appellant sub 4] in redelijkheid kunnen afwijzen. Het besluit van 31 mei 2019 moet in stand worden gelaten. Voor een nader besluit bestaat geen aanleiding. Voor het besluit van 6 maart 2020 betekent dit dat met de vernietiging van de uitspraak van de rechtbank de grondslag hieraan is komen te ontvallen, zodat dit besluit moet worden vernietigd.

11.1. Hierna zal de Afdeling verder gaan met de beoordeling van het beroep van [appellant sub 2] tegen het eerste besluit op bezwaar.

Wat betekent het door het college toegepaste overgangsregime voor het besluit van 24 mei 2019 in de zaak [appellant sub 2]?

12. De woning van [appellant sub 2] is door de vorige eigenaar vergunningvrij omgezet. Voor hem bestond geen reden bij het overnemen van deze woning in maart 2008 een vergunning aan te vragen voor het omgezet houden tot het moment dat het omgezet houden vergunningplichtig werd op 1 juli 2017. In het geval van [appellant sub 2] acht de Afdeling de uitwerking van het overgangsregime dat ten tijde van het besluit van 24 mei 2019 door het college werd toegepast niet redelijk. Het achterliggende doel van de wetswijziging waarbij het omgezet houden vergunningplichtig werd, is het creëren van de mogelijkheid handhavend op te treden bij woningen die illegaal zijn omgezet en daarna worden doorverkocht. Daarvan is in het geval van [appellant sub 2] geen sprake, omdat de woning niet illegaal is omgezet.

Het is op zichzelf niet uitgesloten dat al bestaande vergunningvrij omgezette woningen op enig moment worden onderworpen aan een vergunningplicht. In zulke gevallen zal het bestuursorgaan zich er evenwel zorgvuldig rekenschap van moeten geven welke gevolgen dit voor bestaande legale situaties heeft en zullen de belangen die zijn gediend bij het invoeren van een vergunningplicht voor het omgezet houden zorgvuldig moeten worden afgewogen tegen de belangen die hiermee worden geschaad. Het invoeren van een vergunningplicht voor dit soort gevallen betekent namelijk voor eigenaren, in dit geval [appellant sub 2], dat een situatie die voor lange tijd rechtmatig was, ongedaan wordt gemaakt. Dit heeft financiële gevolgen en het heeft ook gevolgen voor de kamerbewoners die moeten verhuizen. Niet is gebleken dat de gemeenteraad bij het invoeren van de vergunningplicht voor het omgezet

houden van woningen in de Hvv 2019 rekening heeft gehouden met bestaande rechten in gevallen waarin de woning rechtmatig is omgezet en een dergelijke afweging heeft gemaakt. Omdat het college er ten onrechte vanuit is gegaan dat een vergunning voor het omzetten destijds nodig was in de zaak van [appellant sub 2] en dat [appellant sub 2] een illegale situatie had overgenomen en voortgezet, heeft ook het college zich er geen rekenschap van gegeven welke gevolgen dit voor [appellant sub 2] heeft en zijn belangen en die van de kamerbewoners niet afgewogen. Het besluit van 24 mei 2019 is daarom in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel genomen.

Wat betekent dat voor het beroep van [appellant sub 2]?

13. Het beroep van [appellant sub 2] is gegrond en het besluit van 24 mei 2019 moet wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb worden vernietigd. Het college heeft op 6 maart 2020 een nieuw besluit op bezwaar genomen met toepassing van de Hvv 2020, ook omdat partijen hadden verzocht om een nieuwe bezwaarprocedure waarin zij hun visie op de Hvv 2020 konden geven. De Afdeling zal ook het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van 6 maart 2020 beoordelen. Dat is ook in het belang van [appellant sub 2], omdat het in zijn zaak gaat om het omgezet houden van zijn pand, en dit ook in de Hvv 2020 weer vergunningplichtig is, waardoor mogelijk zowel bij [appellant sub 2] als bij het college onduidelijkheid blijft bestaan over zijn situatie.

Het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van 6 maart 2020

14. Het college heeft in het besluit van 6 maart 2020 opnieuw op het bezwaar van [appellant sub 2] beslist. Op dat moment gold de Hvv 2020 met de vergunningplicht zoals omschreven in artikel 13, eerste lid, aanhef en onder b, van de Hvv 2020 in samenhang met artikel 12, eerste lid, van de Hvv 2020. De woning van [appellant sub 2] ligt in de wijk Biezen, welke wijk is aangewezen als wijk waar voor het omzetten en omgezet houden een vergunningplicht geldt. Ook valt de woning volgens het college in de categorie woonruimte met een WOZ-waarde tot de NHG-kostengrens.

- Is de noodzaak en geschiktheid van een vergunningplicht inzichtelijk gemaakt?

14.1. De woning van [appellant sub 2] is in de eerste plaats vergunningplichtig omdat de WOZ-waarde volgens het college lager is dan de NHG-kostengrens. [appellant sub 2] betoogt hierover dat het college met de onderbouwing niet inzichtelijk heeft gemaakt dat woonruimte tot de NHG-kostengrens schaars is en het noodzakelijk en geschikt is om ter bestrijding van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van die schaarste een vergunningplicht op te nemen. Het aansluiten bij de NHG-kostengrens is volgens [appellant sub 2] bovendien in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de NHG-kostengrens wisselt per jaar. Het kan volgens [appellant sub 2] daardoor voorkomen dat het ene jaar wel een vergunning nodig is voor het omzetten en omgezet houden van een woning en het andere jaar niet.

- Algemeen kader

14.2. In de Hvv 2020 is de grens waarvoor een vergunningplicht geldt, gekoppeld aan de NHG-kostengrens. Het college heeft hierover uiteengezet dat de NHG-kostengrens een objectief criterium is dat in de pas loopt met de gemiddelde woningwaarde en dat deze grens wordt bepaald aan de hand van de aangekochte woningen in de maanden juni, juli en augustus van het voorafgaande jaar en dat deze grens nagenoeg gelijk oploopt met het segment waar sprake is van schaarste. In 2020 lag de NHG-kostengrens op € 310.000. Het college moet inzichtelijk maken dat er in Nijmegen onder die grens schaarste bestaat aan woonruimte die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten.

14.3. De onderbouwing van de Hvv 2020 is gebaseerd op een woningmarktonderzoek uit oktober 2019 en cijfers uit de Stads- en Wijkmonitor 2020. Een aantal grafieken die nog wel waren opgenomen in het rapport, zijn in de onderbouwing niet meer opgenomen, omdat deze grafieken achterhaald zijn. Zo stond in het rapport een grafiek met de woningbouwopgave voor de jaren 2015-2020. Inmiddels is gebleken dat deze woningbouwopgave niet is gehaald. Nijmegen is door blijven groeien en zal dat de komende jaren blijven doen.

In de onderbouwing is een grafiek opgenomen met de potentiële vraag en het potentiële aanbod over de jaren 2019-2030. De term 'potentieel aanbod' verwijst naar de woningen van mensen die aangegeven hebben te willen verhuizen. Het potentieel aanbod komt grotendeels beschikbaar op het moment dat mensen die willen verhuizen hun verhuishwens in de praktijk brengen. Hieruit blijkt dat de potentiële vraag in vrijwel alle segmenten, waaronder studentenwoningen, groter is dan het potentiële aanbod. Uitzondering hierop vormen, wat betreft de grondgebonden koopwoningen, woningen met een waarde tussen de € 280.000 en € 350.000. In deze categorie is het potentiële aanbod vrijwel gelijk aan de potentiële vraag. Het college heeft op de zitting toegelicht dat deze cijfers een aanname zijn voor toekomstige jaren, en dat ook moet worden gekeken naar de druk op de woningmarkt op dit moment. In de hiervoor beschreven grafiek is geen rekening gehouden met nieuwbouw, maar gebleken is dat de woningproductie de vraag niet kan bijhouden. Gemiddeld worden sinds 2014 iets minder dan 1000 woningen per jaar gebouwd. De gemiddelde transactieprijs steeg tussen 2015 en 2019 met 40% naar € 287.000. Deze stijging leidt ook tot een doorstroomvraag naar hogere marktsegmenten van huishoudens die de prijsstijging willen verzilveren, waardoor druk ontstaat in de duurdere segmenten. De markratio is vrijwel 100%, wat betekent dat al het aanbod snel wordt verkocht.

Het woningtekort en de verwachte groei zijn mede aanleiding geweest voor het sluiten van een woondeal met het Rijk op 4 maart 2020. Het doel is om de woningproductie te versnellen en te werken aan een evenwichtige opbouw van de woningvoorraad: meer studentenwoningen, meer sociale huurwoningen, meer middeldure huur en een breed programma in de koopsector om ook daar aan de vraag te voldoen.

14.4. Met deze onderbouwing heeft het college inzichtelijk gemaakt dat tot een waarde van € 350.000 schaarste bestaat aan woonruimte die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten. Het heeft dus de grens voor omzettingsvergunningplichtige woonruimte op de NHG-kostengrens kunnen bepalen. Anders dan [appellant sub 2] betoogt, heeft het college voor de periode dat de Hvv 2020 geldt (van 31 december 2019 tot en met 31 december 2023) in redelijkheid voor deze grens kunnen kiezen, ook al wordt de NHG-kostengrens jaarlijks bijgesteld. Dat hierdoor fluctuaties kunnen ontstaan, waarop [appellant sub 2] wijst, is namelijk inherent aan de fluctuaties op de woningmarkt, die van belang zijn voor een rechtmatige uitoefening van de bevoegdheid van de raad om een vergunningplicht aan woningeigenaren op te leggen. Deze bevoegdheid is in de Hw namelijk gekoppeld aan de situatie van schaarste aan woonruimte, welke situatie aan veranderingen op de woningmarkt onderhevig is.

- Welke WOZ-waarde is van belang?

14.5. In het nieuwe besluit op bezwaar heeft het college bij [appellant sub 2] gekeken naar de WOZ-waarde op 1 januari 2018, die bekend was in 2019. Deze heeft het college in het nieuwe besluit op bezwaar, dat is genomen in 2020, afgezet tegen de NHG-kostengrens in 2020. Door een oudere WOZ-waarde tegen de meest recente NHG-kostengrens af te zetten,

vallen meer woningen onder de omzettingsvergunningplicht dan wanneer gekeken wordt naar de meest recente WOZ-waarde. Het college heeft niet nader onderbouwd waarom het deze WOZ-waarde als peilmoment heeft gekozen. Dit betekent evenwel nog niet dat het besluit van 6 maart 2020 daarom niet in stand kan blijven. Niet in geschil is immers dat de WOZ-waarde van de woning van [appellant sub 2] op 1 januari 2019 € 285.000 bedroeg. Hieruit volgt dat ook als wordt uitgegaan van deze WOZ-waarde, de woning van [appellant sub 2] in de categorie woningen viel waarvoor het college een vergunningplicht voor het omgezet houden heeft ingevoerd. Daarom is in zijn geval, ook als zou zijn gekeken naar de meest recente WOZ-waarde, de omzettingsvergunningplicht van toepassing. Om duidelijkheid te verkrijgen voor zowel het college als [appellant sub 2] zal zijn beroep daarom verder worden beoordeeld.

Het overgangsrecht in de Hvv 2020

14.6. Zoals overwogen in overweging 12 werkt het overgangsrecht zoals toegepast onder de Hvv 2019 in het geval van [appellant sub 2] niet redelijk uit, omdat daarbij geen rekening is gehouden met bestaande, legale gevallen zoals zijn geval. Ook in het besluit van 6 maart 2020 is het college ten onrechte ervan uitgegaan dat de kamerverhuur in het pand van [appellant sub 2] is aangevangen op een moment waarop daarvoor een omzettingsvergunning nodig was. In de Hvv 2020 is geen overgangsrecht opgenomen dat voorziet in een regeling voor bestaande, legaal omgezette gevallen. Ook in het beleid is daar niet in voorzien. Alleen al om deze redenen is het besluit van 6 maart 2020 ook in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel genomen.

Wat betekent dit voor de zaak [appellant sub 2]?

15. Het voorgaande betekent dat ook het besluit van 6 maart 2020 niet in stand kan blijven en dat dit wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb moet worden vernietigd. Het college zal opnieuw op het bezwaar van [appellant sub 2] moeten beslissen en daarbij moeten uitgaan van het gegeven dat de kamerverhuur in het pand van [appellant sub 2] legaal is aangevangen en dat pas met ingang van 1 juli 2017 door de wijziging van de Hw het omgezet houden zonder vergunning was verboden. Dit gegeven is ook van belang voor de beoordeling van de inhoudelijke afwijzing van de aanvraag. Als reden voor de afwijzing van de aanvraag van [appellant sub 2] om een vergunning heeft het college bij het besluit op bezwaar van 6 maart 2020 opgegeven dat de omzetting zal leiden tot het insluiten van een naastgelegen woning en dat het college voor twee nabij gelegen kamerverhuurpanden al een omzettingsvergunning heeft verleend. Ook zal cumulatie van kamerverhuur in de straat leiden tot een onaanvaardbare inbreuk op het geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van de woning van [appellant sub 2], volgens het college. De woning van [appellant sub 2] is echter al vele jaren legaal in gebruik geweest als kamerverhuurpand en niet is bekend op welk moment de kamerverhuur in de andere panden is aangevangen, wanneer een omzettingsvergunning is verleend en door welk pand de insluiting of de te grote druk op de omgeving is veroorzaakt. Mocht deze afwijzingsgrond in het nieuwe besluit opnieuw aan de orde komen, dan zullen deze aspecten alsnog moeten worden meegewogen in de belangenafweging.

Conclusie

16. Het hoger beroep van het college is gegrond. De aangevallen uitspraak en de besluiten op bezwaar van 6 maart 2020 moeten worden vernietigd. De hoger beroepen van [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] zijn ongegrond.

De beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] zijn gegrond. De besluiten op bezwaar

van 24 mei 2019 en van 31 mei 2019 van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] moeten worden vernietigd.

Het college moet een nieuw besluit op het bezwaar van [appellant sub 2] nemen. 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 Awb te bepalen dat tegen dit door het college te nemen nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

De Afdeling zal het bezwaar van [appellant sub 3] tegen het besluit van 1 oktober 2018 gegrond verklaren en het besluit van 1 oktober 2018 herroepen. Deze uitspraak, waarin de aanvraag van [appellant sub 3] zal worden afgewezen omdat hij geen vergunning nodig heeft, komt voor het besluit van 1 oktober 2018 in de plaats.

Het beroep van [appellant sub 4] is ongegrond.

Proceskosten

17. Het college moet de proceskosten van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

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

II. verklaart de hoger beroepen van [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] ongegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 24 januari 2020 in zaken nrs. 19/3532, 19/3682, 19/3688;

IV. vernietigt de besluiten op bezwaar van het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen van 6 maart 2020;

V. verklaart de door [appellant sub 2] en [appellant sub 3] bij de rechtbank ingestelde beroepen gegrond;

VI. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen op het bezwaar van [appellant sub 2] van 24 mei 2019 en op het bezwaar van [appellant sub 3] van 31 mei 2019;

VII. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen op de aanvraag van [appellant sub 3] van 1 oktober 2018;

VIII. bepaalt dat de aanvraag van [appellant sub 3] wordt afgewezen;

IX. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit op het bezwaar van [appellant sub 3];

X. draagt het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen op om een nieuw besluit te nemen op het bezwaar van [appellant sub 2];

XI. bepaalt dat tegen het door het college te nemen besluit op het bezwaar van [appellant sub 2] slechts beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling;

XII. verklaart het door [appellant sub 4] bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

XIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen tot vergoeding van bij [appellant sub 3] in verband met de behandeling van het bezwaar en beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.403,00 (zegge: tweeduizendvierhonderddrie euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

XIV. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen aan [appellant sub 3] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt;

XV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.335,00 (zegge: duizenddriehonderdvijfendertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

XVI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen aan [appellant sub 2] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. J.J. van Eck en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Langeveld-Mak, griffier.

De Voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 23 juni 2021

317-851.

BIJLAGE

Regelgeving die gold of relevant was op het moment van de besluiten van 24 mei 2019 en 31 mei 2019

Huisvestingswet 2014 (zoals die luidde van 1 juli 2017 tot en met 30 juni 2019)

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

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:

[...];

c. van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten of omgezet te houden;

[...].

Huisvestingsverordening Nijmegen 2019 (die gold van 7 februari 2019 tot 31 december 2019)

Artikel 12

1. Het verbod als bedoeld in artikel 21 van de wet, eerste volzin en onder a tot en met c geldt voor alle woonruimten die zijn gelegen in de gemeente Nijmegen.

[...].

Artikel 15

1. Een vergunning als bedoeld in artikel 21, eerste volzin en onder a tot en met c van de wet kan worden geweigerd als:

- 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 of omzetting gediende belang;
- b. het onder a genoemde belang niet kan worden gediend door het stellen van voorschriften en voorwaarden aan de vergunning;
- c. 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.

[...].

Beleidsregels omzetting en onttrekking van zelfstandige woonruimte Nijmegen 2018 (die gold van 28 november 2017 tot 1 januari 2018)

Artikel 9

2. Bestaande kamergewijs bewoonde panden met een geldige omzettingsvergunning op basis van de Beleidsregels voor omzetting, onttrekking en samenvoeging 2013, of oudere regelgeving, behouden deze vergunning en zijn daarmee dus legaal.

3. Eigenaren/verhuurders van onzelfstandige wooneenheden in panden waarvoor geen omzettingsvergunning is verleend, kunnen gedurende een termijn van zes maanden na de inwerkingtreding van deze beleidsregels alsnog een vergunning voor omzetting aanvragen, ter legalisatie van deze bestaande situatie.

4. Een aangevraagde vergunning (als bedoeld onder 2.) wordt verleend als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

5. Er wordt door aanvrager aangetoond dat de kamergewijze bewoning onder de Beleidsregels vooromzetting, onttrekking en samenvoeging 2013, vergunningsvrij was. Dat betekent dat:

[...];

b. Het een pand betreft met een WOZ waarde van meer dan € 172.000, in de periode van zes maanden voor de inwerkingtreding van deze beleidsregels, én er gedurende die periode sprake was van kamergewijze bewoning door maximaal vier personen, die geen gezamenlijke huishouding voerden.

[...].

6. Als niet wordt voldaan aan deze voorwaarden dan kan alleen vergunning worden verleend als wordt voldaan aan de geldende (nieuwe) beleidsregels.

7. Na de periode van zes maanden, na inwerkingtreding van deze beleidsregels, kan geen beroep meer worden gedaan op de voornoemde overgangsregeling en worden alle aanvragen getoetst aan de geldende (nieuwe) beleidsregels.

Beleidsregels omzetting en onttrekking van zelfstandige woonruimte Nijmegen 2018B (die gold van 1 januari 2018 tot 1 juni 2019)

Artikel 2

Er is een vergunning voor omzetting vereist indien een (deel van een) zelfstandige woonruimte wordt omgezet in drie of meer onzelfstandige wooneenheden en/of wordt bewoond door drie of meer personen, die geen gezamenlijke huishouding voeren.

Artikel 3

Toets in twee delen

Het omzetten van zelfstandige woonruimte in meerdere onzelfstandige wooneenheden kan een onaanvaardbare druk leggen op de leefbaarheid in een straat, wijk of buurt. In het kader van een aanvraag voor een omzettingsvergunning wordt daarom op fysieke - en op leefbaarheidsaspecten getoetst.

Vergunningsaanvragen worden inhoudelijk getoetst door de Commissie Omzetting Woonruimte.

Deze commissie komt periodiek bijeen om de aanvragen voor omzetting te bespreken en daarover een advies uit te brengen. In dat kader wordt onder meer informatie ingewonnen bij de afdeling wijkmanagement, bureau toezicht en handhaving, de ODRN en de politie.

Op basis van het advies wordt besloten of de vergunning, al dan niet onder nadere voorwaarden, wordt verleend of wordt geweigerd.

De toets bestaat uit twee onderdelen:

1. De fysieke toets: de om te zetten zelfstandige woonruimte dient zélf aan een aantal fysieke eisen in het kader van de leefbaarheid te voldoen (o.a. bouwkundige kwaliteit en parkeren);
2. De leefbaarheidstoets: indien de om te zetten zelfstandige woonruimte, naar het oordeel van de Commissie Omzetting Woonruimte, in een qua leefbaarheid kwetsbare omgeving ligt, wordt ook een uitgebreide leefbaarheidstoets van de directe omgeving van de betreffende woonruimte uitgevoerd. In dit deel worden aspecten van de leefbaarheid in een straat, buurt of wijk, en mogelijke impact daarop door de te verlenen vergunning, onderzocht en gewogen.

Als niet wordt voldaan aan (één van) de beide onderdelen van de toets, wordt de omzettingsvergunning geweigerd.

Ad 1. Fysieke eisen

[...].

E. Na omzetting van een zelfstandige woonruimte wordt eveneens voldaan aan de parkeernorm voor fietsen. Dat betekent dat na de omzetting een kamergewijs bewoond pand dient te beschikken over een, al dan niet inpandige, voorziening om de fietsen van de

bewoners te stallen op het eigen terrein, waarbij:

- per onzelfstandige wooneenheid een fietsparkeerplaats aanwezig is;
- een in pandige stalling voor fietsen niet hoger gelegen is dan de begane grondvloer;
- een in pandige stalling voor fietsen is gelegen in een afzonderlijke, daartoe bestemde, ruimte.

F. Indien de om te zetten zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige wooneenheden, zou leiden tot het insluiten van een naast-, onder en/of bovengelegen zelfstandig bewoonde woning, door kamergewijs bewoonde woningen, dan wordt de vergunning niet verleend.

[...].

Ad 2. De leefbaarheidstoets

Met deze toets wordt de leefbaarheid, in de directe omgeving van de zelfstandige woonruimte waarvoor een omzettingsvergunning wordt aangevraagd, in kaart gebracht. Onderzocht wordt of het woonmilieu van de wijk, buurt of straat al onder druk staat, dan wel of redelijkerwijs kan worden verwacht dat door het verlenen van de vergunning de druk op de leefbaarheid op ontoelaatbare wijze toeneemt. De volgende vragen worden in dat kader beantwoord:

A. Hoe scoort de wijk/het stadsdeel op leefbaarheid in de meest recente Stads- en Wijkmonitor? Om te bepalen hoe het is gesteld met de leefbaarheid wordt hier in eerste instantie naar gekeken. De monitor is onder meer gebaseerd op tweejaarlijkse enquêtes onder bewoners en is daarmee een belangrijke graadmeter.

B. Wat is het beeld van de wijk en in welke mate wordt er overlast ervaren? De monitor onder A. is een momentopname en daarmee onvoldoende om een goed en volledig beeld van de situatie te krijgen. Daarom wordt er ook navraag gedaan bij de afdeling Wijkmanagement en de afdeling Toezicht & Handhaving van de gemeente Nijmegen. Daarnaast wordt de politie (wijkagent) gevraagd om de registraties van de politie terzake, inclusief duiding. Tenslotte worden eventuele reacties van omwonenden op het publiceren van de aanvraag bij de beeldvorming betrokken.

C. Is er sprake van overlast door bestaande kamerbewoning? Hierbij wordt informatie verzameld over het aantal en de aard van meldingen van overlast en handavingsacties in de directe omgeving van de het pand.

D. Zijn er nog overige, voor de leefbaarheid relevante, factoren in de omgeving? Hierbij wordt gedoeld op de eventuele aanwezigheid van bijvoorbeeld overlast gevende horecagelegenheden, coffeeshops, prostitutie en mogelijke andere overlast gevende situaties. Indien er sprake is van de aanwezigheid van twee of meer van deze situaties, binnen een straal van 50 meter van het pand waarvoor de aanvraag wordt gedaan, dan wordt de vergunning geweigerd.

Artikel 9

1. Bestaande kamergewijs bewoonde panden met een geldige omzettingsvergunning op basis van de Beleidsregels voor omzetting, onttrekking en samenvoeging 2013, of oudere regelgeving, behouden deze vergunning en zijn daarmee dus legaal.

2. Voor aanvragen om een omzettingsvergunning die zijn ingediend voor 1 januari 2018 blijven de Beleidsregels onttrekking, samenvoeging en omzetting 2013 van kracht.

3. Eigenaren/verhuurders van onzelfstandige wooneenheden in panden waarvoor geen omzettingsvergunning is verleend, kunnen gedurende een termijn van zes maanden na de inwerkingtreding van deze beleidsregels alsnog een vergunning voor omzetting aanvragen, ter legalisatie van deze bestaande situatie.

4. Een aangevraagde vergunning (als bedoeld onder 2.) wordt verleend als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

Er wordt door aanvrager aangetoond dat de kamergewijze bewoning onder de Beleidsregels voor omzetting, onttrekking en samenvoeging 2013, vergunningsvrij was. Dat betekent dat:

[...]:

b. Het een pand betreft met een WOZ waarde van meer dan € 172.000, in de periode van zes maanden voor de inwerkingtreding van deze beleidsregels , én er gedurende die periode sprake was van kamergewijze bewoning met maximaal vier kamers en/of door maximaal vier personen, die geen gezamenlijke huishouding voerden.

[...].

5. Als niet wordt voldaan aan deze toetsingsgronden dan kan alleen vergunning worden verleend als wordt voldaan aan de geldende (nieuwe) beleidsregels.

6. Na de periode van zes maanden, na inwerkingtreding van deze beleidsregels, kan geen beroep meer worden gedaan op de vornoemde overgangsregeling en worden alle aanvragen getoetst aan de geldende (nieuwe) beleidsregels.

[...].

Regelgeving die gold of relevant was op het moment van de nadere besluiten van 6 maart 2020

Huisvestingswet 2014 (zoals die luidde vanaf 1 juli 2019)

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.

Huisvestingsverordening Gemeente Nijmegen 2020 (die geldt sinds 31 december 2019)

Artikel 12

1. Dit hoofdstuk is van toepassing op:

a. zelfstandige woonruimte met een WOZ-waarde tot de NHG-kostengrens, en/of

b. zelfstandige woonruimte gelegen in een wijk zoals aangewezen in bijlage 6 van deze verordening.

Artikel 13

1. Het is verboden om, zonder vergunning van burgemeester en wethouders zoals bedoeld in artikel 21, onder a en c van de wet:

[...];

b. een zelfstandige woonruimte om te zetten of omgezet te houden, in drie of meer onzelfstandige woonruimten en/of waarbij bewoning door drie of meer personen plaatsvindt.

[...].

Artikel 15

1. Een vergunning zoals bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a en b, kan worden geweigerd als:

a. het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met de onttrekking of omzetting gediende belang;

b. het onder a genoemde belang niet kan worden gediend door het stellen van voorschriften en voorwaarden aan de vergunning;

c. verlenen van de vergunning zou kunnen leiden tot een onaanvaardbare negatieve inbreuk op een geordend woon- en leefklimaat in de omgeving van het betreffende pand, of

d. in het geval zoals bedoeld in artikel 25, eerste lid van de wet.

[...].

4. De vergunning zoals bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder b, kan ook worden geweigerd in de volgende gevallen:

[...];

e. het pand geen adequate voorziening heeft om de fietsen van de bewoners te stallen op eigen terrein, waarbij:

i. per bewoner een fietsparkeerplaats van tenminste 1,5 m² aanwezig is;

ii. een inpandige stalling voor fietsen niet hoger is gelegen dan de begane grondvloer, en

iii. een inpandige stalling voor fietsen is gelegen in een afzonderlijke daartoe bestemde, ruimte;

[...];

g. de omzetting van zelfstandige ruimte naar onzelfstandige wooneenheden, leidt tot het insluiten van een naast-, onder en/of bovengelegen zelfstandig bewoonde woning, door kamergewijs bewoonde woningen;

h. de omzetting van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte leidt tot meer dan 2 direct naast- onder - en/of bovengelegen kamergewijs bewoonde woningen.

5. Van een onaanvaardbare negatieve inbreuk zoals bedoeld in het eerste lid, onder c, is in ieder geval sprake als dit redelijkerwijs volgt uit de informatie die is opgehaald in het kader van een uitgevoerd leefbaarheidsonderzoek. Deze informatie wordt beoordeeld door een ambtelijke adviesgroep. Burgemeester en wethouders bepalen de taken en werkzaamheden van deze adviesgroep.