

## Uitspraak 202202741/1/A3

<b>Datum uitspraak:</b>	8 februari 2023
<b>Inhoudsindicatie:</b>	Bij besluit van 22 juli 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam Silverstone een vergunning verleend voor kamerbewoning voor maximaal vier personen op het adres Oostmaaslaan 133 A01 in Rotterdam. Silverstone is eigenaresse van de woning (een appartement) op het adres Oostmaaslaan 133 A01 in Rotterdam. Zij wil in deze woning kamerbewoning voor maximaal vier personen realiseren en heeft daarvoor een vergunning aangevraagd. Het college heeft deze vergunning in eerste instantie verleend. Naar aanleiding van de tegen dat besluit ingediende bezwaren heeft het dat besluit echter herroepen. De reden daarvoor is dat het college zich op het standpunt stelt dat bij nader inzien een toevoeging van kamerverhuur aan studenten geen positieve invloed heeft op het evenwicht in de straat en afdoet aan de kwaliteit van het woonmilieu en de leefbaarheid in de buurt.

 hoger beroep     verordeningen

---

## Volledige tekst

202202741/1/A3.

Datum uitspraak: 8 februari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 14 maart 2022 in zaak nr. 21/3617 in het geding tussen:

Silverstone Development B.V., gevestigd te Amsterdam,

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 22 juli 2020 heeft het college Silverstone een vergunning verleend voor kamerbewoning voor maximaal vier personen op het adres Oostmaaslaan 133 A01 in Rotterdam.

Bij besluit van 18 mei 2021 heeft het college de door meerdere (rechts)personen daartegen gemaakte bezwaren gegrond verklaard en het besluit van 22 juli 2020 herroepen.

Bij uitspraak van 14 maart 2022 heeft de rechtbank het door Silverstone daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 18 mei 2021 vernietigd, het besluit van 22 juli 2020 herroepen en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Silverstone heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 januari 2023, waar het college, vertegenwoordigd door mr. I.M. van der Heijden en mr. M.P. Sluijter, advocaten te Den Haag, en ir. E.J. Kleingeld, T.A. Wever en mr. A.M.H. Dellaert, en Silverstone, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en mr. A.C.P.M. van Dun, advocaat te Tilburg, zijn verschenen. Verder is [partij] gehoord, één van de bezwaarmakers.

Overwegingen

Inleiding

1. Silverstone is eigenaresse van de woning (een appartement) op het adres Oostmaaslaan 133 A01 in Rotterdam. Zij wil in deze woning kamerbewoning voor maximaal vier personen realiseren en heeft daarvoor een vergunning aangevraagd. Het college heeft deze vergunning in eerste instantie verleend. Naar aanleiding van de tegen dat besluit ingediende bezwaren heeft het dat besluit echter herroepen. De reden daarvoor is dat het college zich op het standpunt stelt dat bij nader inzien een toevoeging van kamerverhuur aan studenten geen positieve invloed heeft op het evenwicht in de straat en afdoet aan de kwaliteit van het woonmilieu en de leefbaarheid in de buurt.

De uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat hoofdstuk 3 van de Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2019 (hierna: de Huisvestingsverordening 2019) buiten toepassing moet worden gelaten. Naar het oordeel van de rechtbank is dat hoofdstuk in strijd met artikel 2 van de Huisvestingswet 2014 (hierna: de Hvw). De rechtbank leidt uit de uitspraak van de Afdeling van 29 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1157](#), af dat zowel per type woning als per wijk moet worden onderbouwd dat sprake is van schaarste. In de aan de Huisvestingsverordening 2019 ten grondslag liggende rapporten staat dat in de gemeente Rotterdam in zijn geheel bezien sprake is van schaarste. Dat er in iedere wijk in Rotterdam, en meer specifiek in de wijk waarin de woning staat, sprake is van schaarste, is daarmee onvoldoende onderbouwd. Deze uitspraak betekent dat het college Silverstone geen vergunningplicht kon tegenwerpen voor deze kamerbewoning.

Hoger beroep

3. Het college betoogt dat het niet gehouden was om de schaarste op wijkniveau te specificeren. In de Hvw, noch in de parlementaire geschiedenis van die wet, kan steun worden gevonden voor die stelling. De door de rechtbank aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 19 april 2020 dwingt evenmin tot een onderbouwing van schaarste op wijkniveau. Er is niet op wijkniveau onderzocht of sprake is van schaarste, omdat er op dat niveau geen betrouwbare resultaten verkregen kunnen worden. Voor het onderzoek naar schaarste wordt onder meer gebruik gemaakt van landelijk onderzoek. Op gemeentelijke schaal is er uit dat onderzoek voldoende informatie te halen om een betrouwbare indicatie te krijgen van schaarste, maar hoe kleiner het gebied is waarvan de schaarste bepaald moet worden, hoe minder informatie beschikbaar is, en hoe minder betrouwbaar de conclusies zijn, aldus het college.

Silverstone brengt daar tegenin dat in artikel 2 van de Hvw staat dat een vergunningplicht alleen mag worden ingevoerd als dat noodzakelijk is vanwege effecten van schaarste. Als dat het geval is, mag de gehele gemeente worden aangewezen. Maar om die noodzaak te kunnen vaststellen is niet voldoende dat enkel op gemeentelijke schaal onderzoek is gedaan. Er moet worden aangetoond dat er tot en met die schaal, dus ook op wijkniveau, sprake is van schaarste. Logischerwijs zal eerder sprake zijn van schaarste in gewilde wijken. Dat hoeft niet te betekenen dat er dan ook sprake is van schaarste in minder populaire wijken. In die wijken mag dan geen vergunningplicht worden ingevoerd. Als met beschikbare onderzoeken niet voldoende betrouwbare conclusies getrokken kunnen worden, dan moet het college nader onderzoek laten uitvoeren, aldus Silverstone.

3.1. Volgens vaste rechtspraak kan de rechter 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](#).

3.2. Zoals de Afdeling verder eerder heeft overwogen (zie overweging 8.1 e.v. van de hiervoor genoemde uitspraak van 29 april 2020), volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 21 van de Hvw 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 Hvw 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 Hvw. Op grond van dat artikellid 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 woonruimte.

3.3. Schaarste moet zorgvuldig worden vastgesteld. Er moet in ieder geval onderscheid worden gemaakt in woningtypes en prijssegmenten. Dit kan aanleiding geven tot vaststelling van schaarste op wijkniveau, afhankelijk van de plaatselijke situatie op de woningmarkt. Een specificatie op wijkniveau is echter geen verplichting op grond van de Hvw. De Afdeling volgt het college dan ook in zijn standpunt dat als voldoende is onderbouwd dat in de hele gemeente sprake is van schaarste aan bepaalde types en segmenten woningen, dit niet nader gespecificeerd hoeft te worden op wijkniveau. Wat Silverstone heeft aangevoerd over gewilde en minder gewilde wijken maakt dit niet anders. Dat in de zaak die heeft geleid tot de uitspraak van 29 april 2020 de schaarste op wijkniveau bepaald diende te worden, komt doordat in de destijds geldende Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2017 (hierna: de Huisvestingsverordening 2017) en de daarvan deel uitmakende bijlage 4 niet de hele gemeente, maar bepaalde gebieden en, daarbinnen, bepaalde wijken en buurten waren aangewezen als nulquotumgebieden.

Het betoog slaagt.

Slotsom

4. Dit betekent dat het hoger beroep van het college gegrond is. De rechtbank is niet toegekomen aan de behandeling van de overige beroepsgronden van Silverstone. Dit zal de Afdeling alsnog doen.

Beroep

Motivering achteraf

5. Silverstone betoogt dat het college niet meer na vaststelling van de Huisvestingsverordening 2019 met een nadere onderbouwing van de schaarste en de gevolgen daarvan kan komen. Onderbouwing dient voorafgaand aan het vaststellen van een huisvestingsverordening te gebeuren.

5.1. Zoals in overweging 4.2 van de uitspraak van de Afdeling van 23 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1336](#), uiteen is gezet, is het 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.

5.2. De Huisvestingsverordening 2019 is vastgesteld op 12 december 2019. In de algemene toelichting staat dat de gemeenteraad Rotterdam deze verordening noodzakelijk en geschikt acht om onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimten te bestrijden. Dit heeft hij onderbouwd met een aantal rapporten.

Na vaststelling van de Huisvestingsverordening 2019 heeft het college de noodzaak van de vergunningplicht nader onderbouwd met het rapport van 29 oktober 2020 van Rigo, getiteld 'Schaarste in de Rotterdamse woningvoorraad' (hierna: het rapport). De motivering van het college is in lijn met het standpunt van de gemeenteraad. Dit rapport mag dan ook worden meegenomen.

Het betoog slaagt niet.

Is er sprake van schaarste, en van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten daarvan?

6. Silverstone betoogt dat onvoldoende is onderbouwd dat er schaarste is aan woningen zoals die van haar. De woning is een huurwoning die Silverstone heeft gekocht als belegging ten behoeve van de verhuur, van een verkoper die de woning op eenzelfde manier, al vele jaren, gebruikte. Met de omzetting gaat een huurwoning in het topsegment verloren. Voor zulke woningen is geen sprake van schaarste. Ze verwijst naar figuur 4-3 in het rapport, waaruit blijkt dat in de huursector alleen in de prijsklasse 'sociaal' sprake is van meer vraag naar dan aanbod van woningen. Uit figuur 4-5 volgt verder dat al vanaf eind 2017 de prijsontwikkeling nagenoeg stabiel is, wat niet lijkt te wijzen op schaarste. Daarnaast zijn er in de periode 2017 tot en met 2020 8.252 woningen bijgekomen, en in 2021 is met de bouw van nog eens 4.700 woningen gestart. Met deze woningen is in het rapport geen rekening gehouden. Meer in het algemeen voert Silverstone aan dat het rapport is gebaseerd op ontoereikende cijfers. Er is uitgegaan van resultaten uit het WoOn-onderzoek. In dat onderzoek wordt gekeken naar woonwensen, terwijl die maar beperkt iets zeggen over de schaarste en de effecten daarvan. De resultaten dateren uit 2018 en zijn dus niet meer actueel.

Zelfs als sprake zou zijn van schaarste, dan nog is niet voldoende onderbouwd dat er sprake is van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten die een vergunningplicht voor huurwoningen in het topsegment noodzakelijk maken. Op dat segment richten de woningzoekenden die met schaarste geconfronteerd worden zich immers niet, zodat schaarste in dat segment - als daar al sprake van zou zijn - doorstroming ook niet verhindert, aldus Silverstone.

6.1. Het college heeft in het rapport de schaarste aan koop- en aan huurwoningen onderzocht. Om te beoordelen of voldoende is onderbouwd dat er bij het type woning als dit, in deze prijsklasse, sprake is van schaarste, en van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten daarvan, moet eerst worden vastgesteld of dit een koop- of een huurwoning is.

6.2. Silverstone heeft de woning in januari 2020 gekocht voor een prijs van € 251.000,00, kosten koper. Op dat moment was de woning niet verhuurd. Hoewel eerder huurders in de woning hebben gewoond, was de woning dus op het moment van aankoop vrij om door de koper te worden bewoond. De woning moet daarom, anders dan Silverstone heeft aangevoerd, worden gezien als een koopwoning. Gelet op de aankoopprijs gaat het om een meergezins koopwoning in het middensegment.

6.3. In hoofdstuk 3 van het rapport is gekeken naar de schaarste in de koopsector. Daarbij is onder andere gebruik gemaakt van informatie uit het WoOn-onderzoek van het CBS uit 2018. Dit is een landelijk onderzoek dat iedere drie jaar wordt uitgevoerd en waarvan de gegevens per gemeente beschikbaar zijn. Het onderzoek uit 2018 was het meest actuele. Woonwensen geven een indruk van de vraag en het aanbod van woningen in een gemeente. Ook is gekeken naar de realiseerbaarheid van verhuiswensen van doorstromers uit de huursector naar de gewenste huur- of koopsector. Verder is in het rapport gekeken naar ontwikkeling van transactieprizen over de jaren 2013 tot en met 2020 en de aantallen transacties in de jaren 2017 tot en met 2019. Oplopende transactieprizen en een dalend aantal transacties zijn ongewenste effecten die worden veroorzaakt door onder meer schaarste. Deze gegevens zijn volgens de Afdeling toereikend om schaarste aan te tonen.

Ter zitting heeft het college toegelicht dat de bouwplannen in het rapport niet zijn meegenomen, omdat bouwplannen slechts relevant zijn voor de inventarisatie van het toekomstige aanbod. Verder heeft het college erop gewezen dat in het rapport ook de vraag van buitenlandse migranten naar (huur)woningen niet is meegenomen. Wel is er in die zin rekening mee gehouden dat in het rapport is opgemerkt dat de vraag naar woningen waarschijnlijk hoger zal zijn dan uit de resultaten van het WoOn-onderzoek blijkt door de komst van buitenlandse migranten.

6.4. In het rapport staat over koopwoningen onder andere het volgende. Uit tabel 3-3 volgt dat er een tekort is van 9.200 woningen in dit prijssegment en uit tabel 3-1 volgt dat er een tekort is van 4.200 woningen van dit type. De prijzen van woningen in dit prijssegment, en van dit type, zijn van de jaren 2017 tot en met 2019 gestegen en het aantal transacties is gedaald. Dit heeft tot gevolg dat dit soort woningen voor steeds minder woningzoekenden financieel bereikbaar zijn. In 2019 had bijna de helft van de verkochte koopwoningen een

prijs in of onder het middensegment. In 2017 was dit nog bijna twee derde. Ook voor middeninkomens is het aanbod in de koopsector dat deze inkomens kunnen financieren dus schaarser geworden. Verhuishwensen zullen moeten worden bijgesteld of uitgesteld. Het college heeft verder uiteen gezet dat prijsstijgingen een sneeuwbaaleffect teweeg brengen. De doorstroom in de woningmarkt stagneert doordat mensen hun verhuishwensen niet kunnen realiseren.

6.5. Met het rapport heeft het college voldoende onderbouwd dat er sprake is van schaarste van meergezins koopwoningen in het middensegment. Het college heeft zich op het standpunt mogen stellen dat een vergunningplicht, ten behoeve van het behoud van de woningvoorraad en de doorstroming binnen de markt, noodzakelijk en geschikt is. De gemeenteraad mocht dus een vergunningplicht voor het onttrekken van woonruimte in de Hvv opnemen.

Het betoog slaagt niet.

Mocht de vergunning geweigerd worden?

7. Silverstone betoogt dat de vergunning voor kamerbewoning ten onrechte is herroepen. Het college heeft dat gedaan omdat volgens hem de kamerbewoning niet een positieve invloed zal hebben op het woonmilieu en leefbaarheid, dat een criterium voor vergunningverlening is. Uit de toelichting op de Huisvestingsverordening 2019 blijkt echter dat er in ieder geval sprake is van een positieve invloed als de bewoners vrijwilligerswerk verrichten. Dat is hier het geval. Het college heeft in dit geval echter zwaarder laten wegen dat er in de omgeving al twee studentenhuizen zijn. Uitbreiding van dit aantal vindt het college niet gewenst. Daarom het dat niet wenselijk vindt, heeft het college niet verder onderbouwd. Dit standpunt is ook tegengesteld aan wat het college in zijn pleitnota bij de hoorzitting uiteen heeft gezet. Daarin heeft het namelijk juist de positieve effecten van kamerbewoning op de buurt beschreven. Als het college vreest voor leefbaarheidsproblemen, kan het, als daarvan sprake blijkt te zijn, altijd de vergunning intrekken, aldus Silverstone.

7.1. Artikel 3.2.5 van de Huisvestingsverordening 2019 luidt:

"Het college verleent een vergunning voor kamerbewoning, indien wordt voldaan aan de volgende criteria:

- a. het betreft kamerbewoning door studenten zoals gedefinieerd in artikel 1.1 onder t,
- b. de kamerbewoning zal naar het oordeel van het college een positieve invloed op het woonmilieu en de leefbaarheid in de buurt hebben, en
- c. in de woonruimte is ten minste 18 m<sup>2</sup> gebruiksoppervlak gemiddeld per persoon aanwezig."

Niet in geschil is dat aan de criteria onder a en onder c is voldaan. In de toelichting op de Huisvestingsverordening 2019 staat over het criterium onder b: "Huisvesting van studenten [...] kan in bepaalde omstandigheden een impuls geven aan de leefbaarheid in een gebied. Het is aan het college van burgemeester en wethouders om te beoordelen of dit in het specifieke geval van toepassing is. Hier is bijvoorbeeld sprake van in het geval dat de in de woning te huisvesten studenten minimaal één dagdeel per maand vrijwilligerswerk uitvoeren waar de leefbaarheid in de buurt baat bij heeft."

7.2. Het college heeft zijn standpunt dat de kamerbewoning door vier personen geen positieve invloed heeft uitsluitend gebaseerd op de aanwezigheid van twee studentenwoningen in de nabije omgeving. Dit zegt echter weinig over de invloed van kamerbewoning in deze woning op het woonmilieu en de leefbaarheid in de buurt. Hoe deze omstandigheid zich bovendien verhoudt tot de omstandigheid dat er eerder geen klachten zijn geweest vanuit de omgeving van de woning en de bewoners vrijwilligerswerk zullen verrichten, en waarom deze afweging nadelig uitvalt voor Silverstone, blijkt niet duidelijk uit het besluit. Het college heeft dan ook niet deugdelijk gemotiveerd waarom naar zijn oordeel de kamerbewoning geen positieve invloed op het woonmilieu en de leefbaarheid zal hebben.

Het betoog slaagt.

Slotsom

8. Het hoger beroep van het college is gegrond en datzelfde geldt voor het beroep van Silverstone. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd, voor zover de rechtbank het besluit van 22 juli 2020 heeft herroepen en heeft bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 18 mei 2021. Voor het overige moet de uitspraak worden bevestigd.

9. Dit betekent dat de burgemeester een nieuw besluit op de bezwaren moet nemen, met inachtneming van deze uitspraak. De Afdeling zal daarvoor een termijn van acht weken stellen.
10. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil bepaalt de Afdeling met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.
11. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden. De rechtbank had al bepaald dat het college die moest vergoeden.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 14 maart 2022 in zaak nr. 21/3617, voor zover het besluit van 22 juli 2020 is herroepen en is bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 18 mei 2021;
- II. bevestigt de uitspraak voor het overige;
- III. draagt het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam op om binnen 8 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van wat daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- IV. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Wissels, voorzitter, en mr. E.A. Minderhoud en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.M. Greben, griffier.

w.g. Wissels  
voorzitter

w.g. Greben  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 februari 2023