Gemeente Amsterdam

Advies

Octopus-nummer: JB.23.009144

Advies naar aanleiding van de bezwaarschriften tegen de van rechtswege verleende omzettingsvergunningen voor de adressen Koopvaardersplantsoen 53a en 53b en, 61a en 61b

---

Aan het college van burgemeester en wethouders,

1. Advies
Wij adviseren als bezwaarschriftencommissie om:

- De bezwaarschriften ontvankelijk en gegrond te verklaren;
- De besluiten van 3 juli 2020, waarmee van rechtswege omzettingsvergunningen zijn verleend, te herroepen en te besluiten de omzettingsvergunningen alsnog te weigeren.

Dat betekent dat wij vinden dat de omzettingsvergunningen ten onrechte zijn verleend en dat het eerdere besluit op bezwaar van 18 januari 2021 terecht was. Toen is besloten om de vergunningen in heroverweging te weigeren. De aanvrager mag Koopvaardersplantsoen 53a en 53b en, 61a en 61b niet om te zetten naar 12 onzelfstandige woonruimtes.

Hierna leest u waarom wij dit adviseren.

2. Aanleiding
Op 18 maart 2019 heeft S. van Weelden aanvragen ingediend voor het omzetten van 2 zelfstandige woonruimtes in ieder 6 onzelfstandige woonruimten op de adressen Koopvaardersplantsoen 53a en 53b en, 61a en 61b.

Bij besluiten van 7 mei 2019 heeft het college de aanvragen niet in behandeling genomen. Tegen deze besluiten is op 14 juni 2019 bezwaar gemaakt door mr. H.R. ten Broek, ARAG rechtsbijstand, namens aanvrager.

Vervolgens besloot het college op 8 januari 2020 om de besluiten van 7 mei 2019 te herroepen en opnieuw te besluiten op de aanvragen van 18 maart 2019.

Op 6 maart 2020 is besloten om de vergunningen te weigeren. Echter, op 5 maart 2020 waren deze vergunningen reeds van rechtswege verleend.

Om die reden zijn bij besluit van 4 juli 2020 de van rechtswege verleende vergunningen bekendgemaakt.

Tegen deze besluiten is op 4 augustus 2020 is bezwaar gemaakt.

Op 18 januari 2021 zijn de bezwaren gegrond verklaard en zijn de vergunningen in heroverweging geweigerd.

Tegen dit besluit heeft Van Weelden beroep ingesteld. De rechtbank heeft op 26 augustus 2021 uitspraak gedaan. De rechtbank heeft het beroep ongegrond verklaard. Daarop heeft Van Weelden hoger beroep ingesteld.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 18 januari 2023 uitspraak gedaan en het hoger beroep gegrond verklaard, de uitspraak van de rechtbank van 26 augustus 2021 en de beslissing op bezwaar van 18 januari 2021 vernietigd. Tevens is het college opgedragen een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak.

3. Standpunt van Weelden

Van Weelden is het niet eens dat de vergunningen zijn geweigerd. In de beroepsprocedures is het volgende, kort samengevat, naar voren gebracht:

- Een grond voor weigering van de vergunning ontbreekt.
- Eisen die zouden worden gesteld bij de verkrijging van de zelfbouwkavels maken geen deel uit van het beoordelingskader en kunnen derhalve geen weigeringsgrond opleveren.
- Het bestreden besluit is in strijd met het gelijkheidsbeginsel.
- Het bestreden besluit is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

4.Hoorzitting

Er is geen nieuwe hoorzitting gehouden. De standpunten zijn reeds verwoord in de procedures. Er dient nu een nieuw advies te worden opgesteld met inachtneming van de uitspraak van de Raad van State.

5. Wet- en regelgeving

De toepasselijke wet- en regelgeving staat in de bijlage bij dit advies.

6. Overwegingen

Uitspraak van de Raad van State

De afdeling overweegt dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 21 van de Huisvestingswet volgt dat een vergunningplicht voor omzetting bedoeld is om schaarste op de woningmarkt te voorkomen. Dit betekent echter niet dat bij een besluit op een aanvraag om een omzettingsvergunning de leefbaarheid niet een criterium mag zijn waaraan wordt getoetst. Het woon- en leefmilieu is in de geschiedenis van de totstandkoming nadrukkelijk genoemd als een belang dat tot weigering van een omzettingsvergunning kan leiden. Het belang van de leefbaarheid in een bepaalde wijk mag voor het college dus aanleiding zijn om een aanvraag voor een omzettingsvergunning voor een pand in die wijk af te wijzen.

Voorts overweegt de afdeling dat een omzettingsvergunning geweigerd kan worden indien het met de omzetting gediende belang naar het oordeel van het college kleiner is dan het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad of als de omzetting naar het oordeel van het college een negatief effect heeft op de leefbaarheid. Het college kan de vergunningen in zo'n geval weigeren indien het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad dan wel het belang van de leefbaarheid niet voldoende kan worden gediend door voorwaarden of voorschriften in de vergunning op te nemen. De rechtbank heeft volgens de afdeling terecht overwogen dat het college bij toepassing van deze bepaling beoordelings- en beleidsruimte heeft. Dat neemt niet weg dat het college deugdelijk moet motiveren wat het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad dan wel het negatieve effect op de leefbaarheid in dit geval concreet inhoudt. Ook moet het college inzicht geven in de gemaakte belangenafweging en consistent beleid voeren bij het weigeren en verlenen van omzettingsvergunningen.

De Raad van State overweegt dat het college de bescherming van de kwetsbare wijk de Banne als grondslag mocht nemen voor de weigering. Echter, is de afdeling van oordeel dat het college niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat het consistent het geschetste beleid voert om in het belang van de samenstelling van de woonruimtevoorraad in de Banne-Zuid grotere eengezinswoningen te behouden. Er zijn vergunningen verleend op 21 maart 2022, 21 september 2020 en op 11 juli 2019 voor omzettingen naar onzelfstandige woonruimtes. Onduidelijk is waarom beide aanvragen voor beide panden en voor zowel de beneden als de bovenwoningen zijn afgewezen. De afdeling stelt dat het college zegt dat de afweging mogelijk anders was uitgevallen indien verschillende personen omzettingsvergunningen voor in totaal 12 onzelfstandige woonruimten hadden aangevraagd. Dit alles maakt volgens de afdeling niet duidelijk hoe het college bij het besluit over een omzettingsvergunning voor een woning in Banne Zuid bepaalt in welke mate het belang van behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad dan wel het belang van de leefbaarheid in het geding is. Onduidelijk is wanneer het college een omzettingsvergunning verleent en wanneer niet. Vandaar dat het hoger beroep gegrond is verklaard.

Het college dient een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen.

Hieronder zullen wij opnieuw het besluit beoordelen.

Juridisch kader
De onderhavige aanvragen moeten worden getoetst aan de Huisvestingswet 2014, artikel 21 jo Huisvestingsverordening 2016, artikel 3.2.1. Wij stellen vast dat de vergunningaanvragen op 18 maart 2019 zijn ingediend. Volgens artikel 5.1, derde lid van de Huisvestingsverordening 2020 toetsen wij dan aan de Huisvestingsverordening 2016.

Uit artikel 3.3.1, eerste lid, van de Huisvestingsverordening 2016 volgt dat een vergunning als bedoeld in artikel 21, van de Huisvestingswet – hier een omzettingsvergunning – kan worden geweigerd in het geval naar het oordeel van het college het belang van behoud van of samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met de onttrekking gediende belang. Ook kan een vergunning worden geweigerd als naar het oordeel van het college de omzetting een negatief effect heeft op de leefbaarheid. Tevens kan de vergunning worden geweigerd als, door het stellen van voorschriften dan wel voorwaarden aan de vergunning, het belang van behoud en samenstelling van de woonruimtevoorraad of het negatieve effect op de leefbaarheid niet voldoende kan worden gediend.

In artikel 3.3.1, tweede lid, van de Huisvestingsverordening is aangegeven dat het college nadere regels kan stellen met betrekking tot het eerste lid van het artikel. Van deze bevoegdheid heeft het college gebruik gemaakt met het vaststellen van Beleidsregel 12. Met deze beleidsregels is invulling gegeven aan de bij een besluit omtrent verlening van een omzettingsvergunning te verrichten belangenafweging. Hierin staat onder meer het volgende vermeld:

"Het omzetten van zelfstandige naar onzelfstandige woningen leidt tot een groter woningaanbod, met name voor starters en studenten. Omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte kan echter ook leiden tot een intensiever gebruik van woonruimte. Om negatieve effecten op de leefbaarheid te voorkomen, wordt een vergunning voor het omzetten van woonruimte onder voorwaarden verstrekt."

In paragraaf 2.3.1 van Beleidsregel 12 zijn de criteria opgenomen voor de beoordeling van aanvragen om een vergunning voor het omzetten van een zelfstandige woonruimte in maximaal vier onzelfstandige woonruimten. Het gestelde in deze paragraaf vormt het resultaat van de afweging van enerzijds de belangen die met de omzetting zijn gediend en anderzijds de belangen van de woonruimtevoorraad en de leefbaarheid. Met de opgesomde voorwaarden wordt aan laatstgenoemde belangen tegemoetgekomen. Als de aanvraag voldoet aan de voorwaarden uit Beleidsregel 12, dan wordt het belang dat is gediend met de omzetting zwaarwegender geacht dan de belangen die hierdoor worden getroffen. In dat geval wordt de omzettingsvergunning, in beginsel, verleend. Dit is ook zo bepaald door de rechtbank Amsterdam. [1]

Per 1 januari 2020 geldt de Huisvestingsverordening 2020 met het daarbij behorende beleidskader. Hierin is eigenlijk het beleid van Beleidsregel 12 vastgelegd in een verordening. Daarnaast is in deze stukken een algemene afweging opgenomen met betrekking tot de belangen van alle betrokken partijen en een uitleg gegeven van het beleid dat ten grondslag ligt aan de Huisvestingsverordening. Aan de hand van deze belangenafweging kan ook invulling worden gegeven aan de belangafweging die moet worden gemaakt bij

[1] Zie de uitspraak van 15 juli 2022 van rechtbank Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2022:3966

het verlenen van deze omzettingsvergunning. In het beleidskader zijn de voor- en nadelen van het kamergewijs verhuren van woonruimten geschetst. Het uitgangspunt is dat als aan de in de Huisvestingsverordening gestelde voorwaarden wordt voldaan, de voordelen in de regel opwegen tegen de nadelen. Het voordeel is, dat het omzetten van zelfstandige naar onzelfstandige woningen tot een groter woningaanbod leidt, met name voor starters, alleenstaanden en studenten. Het omzetten van een woning hoeft daarbij niet definitief te zijn en kan eenvoudig worden teruggedraaid, waardoor niet definitief sprake is van het verdwijnen van een zelfstandige woonruimte uit de woonruimtevoorraad. Kamerverhuur kan echter een nadelig effect hebben op het woon- en leefklimaat. Om de samenstelling van de woonruimtevoorraad – en daarmee de leefbaarheid - te beschermen geldt daarom vanaf 1 april 2020, zowel op wijkniveau als per gebouw, een quotum met een maximum voor het aantal woningen dat kamergewijs wordt bewoond.

Uit het beleidskader en het bepaalde in de Huisvestingsverordening volgt dat het beleid ten aanzien van omzettingsvergunningen ná 1 april 2020, geen ruimte biedt voor een individuele belangenafweging naast de aan het beleid ten grondslag liggende belangenafweging op basis waarvan het quotum is vastgesteld. Dat betekent dat zolang het quotum nog niet is bereikt, als uitgangspunt heeft te gelden dat het belang van de aanvrager van een omzettingsvergunning zwaarder weegt dan het belang van het beschermen en behoud van de samenstelling van de woningvoorraad (waaronder het beschermen van de leefbaarheid).[2] Alleen wegens zeer bijzondere omstandigheden kan een belang zwaarder wegen en tot een weigering leiden.

Er is dus een ander beleid gaan gelden met het invoeren van de Huisvestingsverordening 2020. Een besluit tot verlening van een omzettingsvergunning van een aanvraag vóór 1 april 2020 moet wél worden voorzien van een individuele belangenafweging, omdat pas vanaf 1 april 2020 een quotum is ingesteld voor het aantal af te geven vergunningen in een bepaalde buurt. Een aanvraag van na 1 april 2020 wordt in beginsel alleen getoetst aan de voorwaarden die voortvloeien uit de Huisvestingsverordening en de daarbij behorende nadere regels. Als aan de voorwaarden wordt voldaan is geen ruimte voor een nadere afweging. De afweging wordt geacht te zijn gemaakt bij het opstellen van de voorwaarden en de daarbij geldende quota. Dit geldt voor zowel het pand- als wijkquotum. In onderhavige zaak moet er dus een individuele belangenafweging worden gemaakt, omdat de aanvraag van 31 december 2019 was.

Individuele belangenafweging
Er moet dus een individuele belangenafweging worden gemaakt of het belang van behoud van of samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met de onttrekking gediende belang. Daarnaast dient in de belangenafweging te worden meegenomen of naar het oordeel van het college de omzetting een negatief effect heeft op de leefbaarheid. Ten derde speelt bij de belangenafweging mee dat als door het stellen van voorschriften dan wel voorwaarden aan de vergunning, het belang van behoud en samenstelling van de woonruimtevoorraad of het negatieve effect op de leefbaarheid niet voldoende kan worden gediend. Hierover staat in de regels dat dit 'naar het oordeel van burgemeester en wethouders' het geval moet zijn. Dit betekent dat het college relatief veel vrijheid heeft bij de beoordeling van een aanvraag. De afdeling beaamt dit ook in de uitspraak. In de regel stelt het college het belang van de aanvrager en het creëren van een groter woningaanbod voor alleenstaanden, mits wordt voldaan aan de voorwaarden, boven het belang van het

[2] In het beleid wordt gewezen op de volgende uitspraak: ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2101.

behoud en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Als het onvoldoende evident is dat structureel sprake is van een negatief effect op de leefbaarheid als gevolg van het omzetten van de woning zal de omzettingsvergunning doorgaans verleend moeten worden. Door de voorwaarden op te nemen bij de vergunning is de bescherming van de woonruimtevoorraad, waaronder de bescherming van de leefbaarheid, voldoende gewaarborgd.

Zoals reeds in de eerdere procedures is aangegeven is er in een veranderde stad altijd behoefte aan onzelfstandige woningen en het college beoogt dit te faciliteren. Anderzijds beoogt het college ook mensen de gelegenheid te geven zelf eengezinswoningen te laten bouwen. Een voorbeeld hiervan zijn de zelfbewoningen aan het Koopvaardersplantsoen. Deze straat ligt in een kwetsbaar gebied dat versterkt wordt door het toevoegen van eengezinswoningen. Het omzetten van juist deze woningen naar onzelfstandige woningen doorkruist volgens het college die gedachte. Met de zelfbouwkavels en de eisen die hierbij zijn gesteld is beoogd om grotere zelfstandige woonruimten toe te voegen aan de woonruimtevoorraad en dat wordt tenietgedaan door het omzetten naar onzelfstandige ruimten. Dit ziet het college als een ongewenste wijziging van de woonruimtevoorraad. Het college acht de belangen die worden gediend met het behoud of de samenstelling van woonruimtevoorraad groter dan het belang van aanvrager bij de gevraagde omzettingen. Ook heeft u aangegeven dat het behoud of samenstelling van de woningvoorraad niet voldoende kan worden gediend door het stellen van voorschriften aan de vergunning.

Door de gemeente is in de uitgave uit 2015 ‘Bouw zelf uw huis in Amsterdam-Noord’ een beeld geschetst van een zelfbouwstraat waar gezinnen hun droomhuis met gelijkgestemde buren konden bouwen. Omzettingen leveren financieel gewin op voor de eigenaren die in de huidige woningmarkt meer kunnen verdienen aan kamerverhuur dan aan verhuur aan gezinnen. In het pand op nummer 55 is geen sprake van reguliere gezinsbewoning. De stichting Spirit gebruikt het pand voor wisselde huisvesting van jeugdige bewoners en hulpverleners.

Ook blijkt uit het Plan van Aanpak de Banne dat sociaal-economisch gezien de Banne tot de zwakste woongebieden van Amsterdam behoort. De belangrijkste doelstellingen vanuit de invalshoek wonen in het plan zijn dan ook het vergroten van de woningdifferentiatie, het goed beheren en onderhouden van de woningen en de woonomgeving en het versterken en aanpassen van de woonomgeving op de heterogene bevolking. Daarbij is aangegeven dat de Banne het risico loopt ondanks een redelijke mate van differentiatie van woningen dat kansrijke huishoudens vertrekken uit de buurt en er een concentratie ontstaat van kansarmen. Om het tij te keren heeft de gemeente er onder andere voor gekozen om in het Koopvaardersplantsoen zelfbouwkavels te realiseren om zo grotere woningen te creëren en kansrijke huishoudens te trekken.

Wij overwegen dat een vergunning kan worden geweigerd als het belang van behoud of samenstelling van de woningvoorraad groter is dan het belang van de aanvrager, danwel als het belang van behoud of samenstelling van de woningvoorraad door het stellen van voorschriften niet voldoende kan worden gediend. Ook kan een vergunning geweigerd worden als het effect op de leefbaarheid in een wijk, buurt, of straat (bijvoorbeeld als er overlast kan optreden, of er een te eenzijdige vorm van bewoning zou ontstaat)

onevenredig groot is, dan wel als dat effect door het stellen van voorschriften niet voldoende kan worden beperkt.

Uit het dossier blijkt dat de woningen aan het Koopvaardersplantsoen en in deze specifieke wijk (Banne Zuid Oost) zijn bedoeld voor bewoning door gezinnen. Nadat de kavels zijn verkocht zijn er direct aanvragen ingediend om de woningen te splitsen en om te zetten naar onzelfstandige woonruimtes. De mate waarin dat werd aangevraagd was zodanig dat het college tot de conclusie kwam dat de woningen voor de oorspronkelijke doelgroep (gezinnen) verloren ging. Het doel waarvoor de wijk is opgezet ging verloren.

De afdeling wijst in de uitspraak de afweging dat meer gewicht wordt toegekend aan het belang van het behoud van de samenstelling van de woonruimtevoorraad in de betreffende buurt dan het belang van eisers vanwege de kwetsbare wijk die door het toevoegen van eengezinswoningen versterking ondervindt niet af. Wij houden dan ook vast aan deze redenering en vinden in dit geval, gelet op deze buurt, het behoud van de woningvoorraad zwaarder weegt dan het belang om woonruimte te creëren voor starters op de woningmarkt.

Er is geen sprake van consistent beleid
Door Van Weelden is in de gevoerde procedures op diverse verleende vergunningen gewezen in de buurt voor het omzetten van een zelfstandige woonruimte in meerdere onzelfstandige woonruimten. De afdeling overweegt dat het niet duidelijk is hoe het college bij het besluit over een omzettingsvergunning voor een woning in Banne Zuid bepaalt in welke mate het belang van behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad dan wel het belang van de leefbaarheid in het geding is. Onduidelijk is wanneer het college een omzettingsvergunning verleent en wanneer niet. Vandaar dat het hoger beroep gegrond is verklaard.

Anders dan de afdeling veronderstelt is wel degelijk sprake van een consistent doordacht beleid. Het verschil tussen de verleende omzettingsvergunningen en de geweigerde vergunningen ligt in de periode waarin de aanvraag is ingediend. Volgens het overgangsrecht geldt de regelgeving/huisvestingsverordening ten tijde van de aanvraag.

Op 5 april 2019 is een aanvraag omzettingsvergunning ingediend voor Koopvaardersplantsoen 69B. Deze vergunning is wel verleend. Het was de eerste aanvraag in een lange reeks en is toen wel verleend omdat het ging om het omzetten van een van de 2 woningen in een pand, en dus niet om het omzetten van een heel pand. Vervolgens hebben omwonenden zienswijzen ingediend na publicatie van aanvragen om een omzettingsvergunning in dat gebied, waardoor een nog zorgvuldigere afweging is gemaakt.

Daarna zijn nog voor 1 april 2020 voor de adressen van onderhavige zaak vergunningen aangevraagd. In het kader van de belangenafweging is in deze gevallen besloten om het belang voor behoud woningvoorraad zwaarder te laten wegen dan het creëren van nieuwe woonruimte.

Voor andere adressen zoals Fregatstraat 7, Aakstraat 72 en Schepenlaan 13 zijn de aanvragen ingediend en verleend na 1 april 2020. Vanaf die datum gelden de quota en is er in principe geen individuele afweging meer

mogelijk op grond van de Huisvestingsverordening. Gesteld kan worden dat er een imperatief stelsel geldt waarbij als een aanvraag voldoet aan de gestelde voorwaarden de vergunning moet worden verleend. Alleen in heel uitzonderlijk omstandigheden die ook naar voren moeten zijn gebracht kan de vergunning worden geweigerd.

Wij overwegen hierover dat het juridisch kader anders is in de gevallen waarin vergunningen zijn verleend. De verleende omzettingsvergunningen in de buurt zijn aangevraagd na 1 april 2020. Dat betekent dat in die gevallen geen individuele belangenafweging meer wordt gemaakt en dat is voldaan aan de voorwaarden de vergunning vrijwel altijd wordt verleend. Alleen in bijzondere omstandigheden die niet zijn voorzien in het opstellen van de regelgeving zou een andere afweging kunnen worden gemaakt. Het systeem van na 1 april 2020 is op deze manier ingericht.

Ten overvloede overwegen wij dat de aanvragen ook niet zouden zijn verleend onder de huidige regelgeving. Immers, de aanvragen passen, binnen het nu geldende wijkquotum. Echter voldoen ze niet aan het pandquotum. Op grond van het pandquotum mag namelijk maximaal 25% van een pand worden omgezet, bij minder dan vier adressen per pand kan er maximaal sprake zijn van één omgezette woonruimte. De quota zijn echter pas na inwerking getreden voor aanvragen ingediend na 1 april 2020 en hebben dus nog geen regulerend effect op onderhavige aanvraag. Echter blijkt hieruit allereerst dat het beleid van de gemeente er niet op is gericht om omzettingen tegen te gaan, maar wel om het aantal omzettingen te beperken en concentraties van kamerverhuur te voorkomen. Door de quota wordt voorkomen dat een buurt of hele panden helemaal wordt verkamerd.

De afdeling overweegt in de uitspraak dat niet duidelijk is waarom beide aanvragen voor beide panden en voor zowel de beneden als de bovenwoningen zijn afgewezen. Daarnaast stelt de afdeling het college zegt dat de afweging mogelijk anders was uitgevallen indien verschillende personen omzettingsvergunningen voor in totaal 12 onzelfstandige woonruimten hadden aangevraagd. Wat bedoeld is aan te geven bij de afdeling is dat Van Weelden een vergunning kan aanvragen voor één adres per pand. Met het huidige stelsel zou zo'n vergunning wel worden afgegeven. Echter, in bezwaar dient getoetst te worden op grondslag van de aanvraag zoals is ingediend. Er zijn twee aanvragen ingediend, namelijk één voor nummers 53a/b en één voor nummers 61a/b. Van Weelden kan ervoor kiezen om een nieuwe aanvraag in te dienen voor één woning. Het college heeft niet willen zeggen dat als verschillende mensen deze vergunningen hadden aangevraagd de vergunningen wel verleend zouden zijn. Het gaat erom dat in dit geval het behoud van de woningvoorraad zwaarder weegt dan het faciliteren van woonruimte voor starters.

Zorgvuldigheidsbeginsel
Van Weelden heeft aangegeven dat het bestreden besluit in strijd is met het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel aangezien in het bestreden besluit niet zou zijn besproken waarom vergunningverlening in dit specifieke geval zou leiden tot een ongewenst effect op de woonruimtevoorraad en daarbij zou ten onrechte niet zijn onderzocht of de vergunning onder voorwaarden zou kunnen worden verleend.

Wij stellen ons op het standpunt dat op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel een besluit zorgvuldig dient te worden voorbereid en genomen. De feiten en belangen moeten zorgvuldig onderzocht zijn, de procedure

goed gevolgd en de besluitvorming moet deugdelijk zijn. Wij concluderen dat uit niets blijkt dat het besluit, weigering van de omzettingsvergunning, onzorgvuldig tot stand is gekomen. Van Weelden heeft geen feiten en/of omstandigheden aangevoerd waaruit het tegendeel blijkt. Wij wijzen erop dat er wel degelijk is gemotiveerd waarom volgens het college in dit geval vergunningverlening zou leiden tot een ongewenst effect op de woonruimtevoorraad en ook is in het bestreden besluit aangeven dat in dit specifieke geval het belang van behoud of samenstelling van de woningvoorraad niet voldoende kan worden gediend door het stellen van voorschriften aan de vergunning.

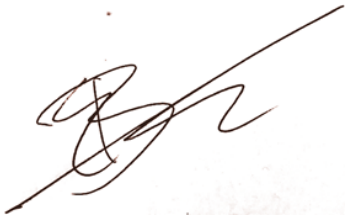
8.Conclusie en advies

Wij adviseren om gelet op bovenstaande overwegingen:

- De bezwaarschriften ontvankelijk en gegrond te verklaren;
- De besluiten van 3 juli 2020, waarmee van rechtswege omzettingsvergunningen zijn verleend, te herroepen en te besluiten de omzettingsvergunningen alsnog te weigeren.

De bezwaarschriftencommissie, Amsterdam





mr. S. Overwater, voorzitter

mr. E. van Bennekom, secretaris

Bijlage: juridisch kader

Algemene wet bestuursrecht (Awb)
Op grond van artikel 7:1 juncto artikel 8:1 van de Awb kan een belanghebbende een bezwaarschrift indienen tegen een besluit.

In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb is bepaald dat onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

In artikel 4:84 van de Awb is bepaald dat het bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel handelt, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Huisvestingswet 2014
In artikel 21 van de Huisvestingswet is bepaald dat het verboden is om een woonruimte, behorend tot een met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening aangewezen categorie gebouwen en die gelegen is in een in de huisvestingsverordening aangewezen wijk, zonder vergunning van burgemeester en wethouders:

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

In artikel 24 van de Huisvestingswet is bepaald dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening regels stelt omtrent de gronden die tot weigering van een vergunning als bedoeld in artikel 21 of 22 kunnen leiden en de voorwaarden en voorschriften die burgemeester en wethouders kunnen verbinden aan een vergunning als bedoeld in die artikelen.

Huisvestingsverordening Amsterdam 2016 (Huisvestingsverordening)
In artikel 3.1.1, eerste lid, van de Huisvestingsverordening is bepaald dat als woonruimte als bedoeld in artikel 21 van de Huisvestingswet wordt aangewezen:

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

Ingevolge artikel 3.3.1, eerste lid, van de Huisvestingsverordening kan een vergunning als bedoeld in artikel 21 van de Huisvestingswet worden geweigerd in het geval:

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

(...).

Beleidsregel wijzigen van de woonruimtevoorraad (Beleidsregel 12)

In paragraaf 2.3 van Beleidsregel 12 zijn criteria opgenomen voor de beoordeling van aanvragen voor het omzetten van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte.

In paragraaf 2.3.1 van Beleidsregel 12 zijn de volgende criteria opgenomen ten behoeve van beoordeling van aanvragen om een vergunning voor het omzetten van zelfstandige woonruimte in maximaal vier onzelfstandige woonruimten:

- de woning beschikt over een gemeenschappelijke verblijfsruimte van ten minste 11 m² met een minimale breedte van 3 m (Bouwbesluit artikel 4.3, vierde lid);
- het geluidsniveau tussen de om te zetten woning en de omliggende woningen heeft een luchtgeluidisolatie (llu;k) en een contactgeluidisolatie (lco) die maximaal 5dB minder is dan de waarde voor nieuwbouwwoningen, deze eis is dan een vergelijkbare eis met die voor logiesfuncties. De eis voor nieuwbouw woningen volgens het Bouwbesluit 2012 afdeling 3.4, artikel 3.16 en 3.17 berdraagt: llu;k van 0 dB (DnT, A,k > 52 dB) en de lco + 5dB (LnT, A < 54 dB). Vanwege Europese normering hebben deze geluidwaarden van het Bouwbesluit een andere grootheid gekregen. Een llu;k van -5 dB komt overeen met de Bouwbesluit norm van DnT, A,k > 47 dB en een lco van 0 dB met LnT, A < 59 dB.
- de gestelde geluidseisen hebben betrekking op de isolerende werking van de woningscheidende constructie. De gekozen vloerbedekking mag de geluidsisolatie niet verslechteren.

In paragraaf 2.3.2 van Beleidsregel 12 zijn de volgende criteria opgenomen ten behoeve van beoordeling van aanvragen om een vergunning voor het omzetten van zelfstandige woonruimte in vijf of meer onzelfstandige woonruimten:

- de woning beschikt over een gemeenschappelijke verblijfsruimte van ten minste 11 m² met een minimale breedte van 3 m (Bouwbesluit artikel 4.3, vierde lid);
- het geluidsniveau tussen de om te zetten woning en de omliggende woningen heeft een luchtgeluidisolatie (llu;k) en een contactgeluidisolatie (lco) die maximaal 5dB minder is dan de waarde voor nieuwbouwwoningen, deze eis is dan een vergelijkbare eis met die voor logiesfuncties. De eis voor nieuwbouw woningen volgens het Bouwbesluit 2012 afdeling 3.4, artikel 3.16 en 3.17 bedraagt: llu;k van 0 dB (DnT, A,k > 52 dB) en de lco + 5dB (LnT, A < 54 dB). Vanwege Europese normering hebben deze geluidwaarden van het Bouwbesluit een andere grootheid gekregen. Een llu;k van -5 dB komt overeen met de Bouwbesluit norm van DnT, A,k > 47 dB en een lco van 0 dB met LnT, A < 59 dB.
- de gestelde geluidseisen hebben betrekking op de isolerende werking van de woningscheidende constructie. De gekozen vloerbedekking mag de geluidsisolatie niet verslechteren.

Aanvullende voorwaarden:

- De te realiseren onzelfstandige woonruimtes worden beheerd door een instelling die zich krachtens haar statuten richt op de verhuur en het beheer van onzelfstandige woonruimte (bijvoorbeeld voor jongeren, studenten, of huishoudens met een specifieke zorgbehoefte). De instelling is tevens als zodanig ingeschreven bij de Kamer van Koophandel.
- Van het totaal aantal woningen dat door eenzelfde trappenhuis of galerij wordt ontsloten, of onderdeel uitmaakt van hetzelfde bouwblok bij eengezinswoningen, kan maximaal 25% van het totaal aantal woningen worden omgezet in woningen met vijf of meer onzelfstandige woonruimten. Wordt een woning door meerdere trappenhuizen ontsloten, dan geldt een maximum van 25% van het totaal aantal woningen per verdieping.
- Van het totaal aantal woningen in het stadsdeel is het percentage zelfstandige woningen met 5 of meer kamers minimaal gelijk aan het stedelijk percentage zelfstandige woningen met 5 of meer kamers om omzetting van zelfstandige woningen tot 5 of meer onzelfstandige woonruimten toe te staan. De percentages worden ontleend aan het meest recente gemeentelijke jaarboek Amsterdam in cijfers, onderdeel woningvoorraad.

Wijziging Beleidsregel 12

Op 5 juni 2019 is door het college van burgemeesters een wijziging op Beleidsregel 12 bekendgemaakt (Gemeenteblad 2019, 138687). Hierin is het volgende opgenomen:

- De voorwaarde ten aanzien van geluidsisolatie voor het omzetten naar drie kamers vervalt

- Omzetting naar vier kamers, waarvoor dit jaar op grond van de gewijzigde beleidsregel 12 een vergunning wordt verleend, uiterlijk 1 juli 2022 moet voldoen aan de eisen ten aanzien van geluidsisolatie

De wijzigingen in beleidsregel 12 treden in werking zodra het besluit is gepubliceerd en vervallen zodra de nieuwe Nadere regeling 12 behorende bij de Huisvestingsverordening 2020 in werking treedt. Er is geen overgangsrecht opgenomen.

Artikel 1
A. In paragraaf 2.3 wordt een nieuwe paragraaf 2.3.1. (nieuw) ingevoegd, luidende:
"2.3.1 Omzetten naar 3 onzelfstandige woonruimten
Een vergunning voor het omzetten van zelfstandige woonruimte naar 3 onzelfstandige woonruimten wordt onder de volgende voorwaarden verstrekt:
De woning beschikt over een gemeenschappelijke verblijfsruimte van tenminste 11m2 met een minimale breedte van 3m (Bouwbesluit Art 4.3, vierde lid)."
B. Paragraaf "2.3.1 Omzetten naar maximaal 4 onzelfstandige woonruimten
Een vergunning voor het omzetten van zelfstandige woonruimte naar maximaal 4 onzelfstandige woonruimten wordt in beginsel onder de volgende voorwaarden verstrekt:

• De woning beschikt over een gemeenschappelijke verblijfsruimte van tenminste 11m2 met een minimale breedte van 3m (Bouwbesluit Art 4.3, vierde lid).

• Het geluidsniveau tussen de om te zetten woning en de omliggende woningen heeft een luchtgeluidisolatie (Ilu;k) en een contactgeluidisolatie (Ico) die maximaal 5 dB minder is dan de waarde voor nieuwbouw woningen, deze eis is dan een vergelijkbare eis met die voor logiesfuncties. De eis voor nieuwbouwwoningen volgens het Bouwbesluit 2012 afdeling 3.4, art.3.16 en 3.17, bedraagt: Ilu;k van 0 dB (DnT,A,k > 52 dB) en de Ico + 5 dB (LnT,A < 54 dB). Vanwege Europese normering hebben deze geluidwaarden van het Bouwbesluit een andere grootheid gekregen. Een Ilu;k van -5 dB komt overeen met de Bouwbesluit norm van DnT,A,k > 47 dB en een Ico van 0 dB met LnT,A < 59 dB.

• De gestelde geluidseisen hebben betrekking op de isolerende werking van de woningscheidende constructie. De gekozen vloerbedekking mag de geluidsisolatie niet verslechteren."

Wordt gewijzigd in:

"2.3.2 Omzetten naar 4 onzelfstandige woonruimten

Een vergunning voor het omzetten van zelfstandige woonruimte naar 4 onzelfstandige woonruimten wordt onder de volgende voorwaarden verstrekt:

• De woning beschikt over een gemeenschappelijke verblijfsruimte van tenminste 11m2 met een minimale breedte van 3m (Bouwbesluit Art 4.3, vierde lid).

• Uiterlijk op 1 juli 2022 heeft de geluidsoverdracht tussen de woning waar de aanvraag betrekking op heeft en de omliggende woningen een volgens NEN 5077 bepaalde karakteristieke lucht-geluidniveauverschil niet kleiner dan 47 dB en een volgens NEN 5077 bepaalde gewogen contact-geluidniveau niet groter 59 dB. Daarnaast mag de vloerbedekking de geluidsisolatie niet verslechteren."

C. In paragraaf 2.3.2 wordt "Het geluidsniveau tussen de om te zetten woning en de omliggende woningen heeft een luchtgeluidisolatie (Ilu;k) en een contactgeluidisolatie (Ico) die maximaal 5 dB minder is dan de waarde voor nieuwbouw woningen, deze eis is dan een vergelijkbare eis met die voor logiesfuncties. De eis voor nieuwbouwwoningen volgens het Bouwbesluit 2012 afdeling 3.4, art. 3.16 en 3.17, bedraagt: Ilu;k van 0 dB (DnT,A,k > 52 dB) en de Ico + 5 dB (LnT,A < 54 dB).

Vanwege Europese normering hebben deze geluidwaarden van het Bouwbesluit een andere grootheid gekregen. Een Ilu;k van -5 dB komt overeen met de Bouwbesluit norm van DnT,A,k > 47 dB en een Ico van 0 dB met LnT,A< 59 dB."
vervangen door:
"De geluidsoverdracht tussen de woning waar de aanvraag betrekking op heeft en de omliggende woningen heeft een volgens NEN 5077 bepaalde karakteristieke lucht-geluidniveauverschil niet kleiner dan 47 dB en een volgens NEN 5077 bepaalde gewogen contact-geluidniveau niet groter 59 dB. Daarnaast mag de vloerbedekking de geluidsisolatie niet verslechteren."

Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 (Huisvestingsverordening)

In artikel 3.1.1 van de Huisvestingsverordening is opgenomen wat de reikwijdte is van de vergunningplicht.

Artikel 3.1.1 Reikwijdte vergunningplicht
1. Als woonruimte gelegen in de gemeente Amsterdam waarvoor de vergunningplicht geldt als bedoeld in artikel 21, onderdelen a, b, c en d, van de Huisvestingswet wordt aangewezen:
a. alle zelfstandige woonruimten met een rekenhuur tot de liberalisatiegrens;
b. alle zelfstandige woonruimten tot en met 200 huurpunten;
c. alle zelfstandige woonruimten met meer dan 200 huurpunten; en,
d. alle onzelfstandige woonruimten tot 750 huurpunten.

2.Solids genoemd in bijlage 1 behorende bij deze verordening vallen niet onder het werkingsgebied van dit hoofdstuk.

3. Het is verboden om woonruimte als bedoeld in het eerste lid zonder vergunning van burgemeester en wethouders:

a. (...);.

b. (...);

c. van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte(n) om te zetten of omgezet te houden; of, (...)

Artikel 3.2.5 Beschikkingsvereisten
1. Een vergunning als bedoeld in artikel 3.1.1, derde lid, bevat ten minste de volgende gegevens:
a. de woonruimte(n) waarop de beschikking betrekking heeft, aangeduid met de straat, het huisnummer of de kadastrale ligging; en,
b. de mededeling dat binnen één jaar nadat de vergunning onherroepelijk is geworden van de vergunning gebruik moet zijn gemaakt dan wel de termijn genoemd in de vergunning in geval van een tijdelijke vergunning.
2. In afwijking van het eerste lid, onderdeel b, geldt voor vergunningen als bedoeld in artikel 3.1.1, derde lid, onderdelen c en d, ingevolgde artikelen 3.3.13 en 3.3.15 een termijn van zes maanden.

Artikel 3.3.1 Weigeringsgronden
1. Een vergunning als bedoeld in artikel 3.1.1, derde lid, wordt geweigerd indien:
a. sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur;
b. niet wordt voldaan aan de in ingevolgde dit hoofdstuk bij de vergunning gestelde voorwaarden;
en/of,
c. het gaat om een aanvraag tot legalisatie van een bestaande situatie waar een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van de woonruimte is opgetreden als bedoeld in (...) artikel 3.3.13, tweede lid, onderdeel c.
2. Een vergunning als bedoeld in artikel 3.1.1, derde lid, kan worden geweigerd, indien ten aanzien van de aanvrager of de exploitant in de afgelopen vijf jaar een vergunning als bedoeld in artikel 3.1.1, derde lid, is ingetrokken.
5. In aanvulling op het tweede lid kunnen vergunningen als bedoeld in artikel 3.1.1, derde lid, niet zijnde vergunningen waarvoor een quotum is vastgesteld (...), worden geweigerd in het geval:
a. naar het oordeel van burgemeester en wethouders het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met de beoogde handeling gediende belang en dit belang niet voldoende kan worden gediend door het stellen van voorwaarden en/of voorschriften aan de vergunning;
b. naar het oordeel van burgemeester en wethouders de beoogde handeling een negatief effect heeft op de leefbaarheid en dit niet voldoende kan worden voorkomen door het stellen van voorwaarden en/of voorschriften aan de vergunning.
6. Burgemeester en wethouders kunnen nadere regels stellen met betrekking tot het vijfde lid.
7. (...).

Artikel 3.3.11 Quotumvoorwaarden omzettingsvergunning
1. Vergunningen voor het omzetten van een zelfstandige woonruimte in meerdere onzelfstandige woonruimten worden met inachtneming van een door burgemeester en wethouders per wijk vastgesteld quotum verstrekt.
2. In aanvulling op het eerste lid geldt dat maximaal 25 procent van het aantal adressen, in een pand, of in een rij aaneengesloten eengezinswoningen, kan bestaan uit omgezette woonruimten.

Waarbij geldt dat:
a. bij minimaal vier zelfstandige woonruimten per verdieping kan tot een maximum van 25 procent van het totaal aantal adressen uit omgezette woonruimte bestaan;
b. bij minder dan vier zelfstandige woonruimten per verdieping kan tot een maximum van 25 procent van het totaal aantal adressen per pand uit omgezette woonruimten bestaan; en,
c. bij minder dan vier adressen per pand kan er maximaal sprake zijn van één omgezette woonruimte.
3. In situaties waar het tweede lid geen toepassing vindt, omdat sprake is van een afwijkende indeling, ontsluitingssystematiek, interne indeling of plattegrond, wordt door burgemeester en wethouders een individuele afweging gemaakt.
4. Indien het aantal aanvragen voor een wijk hoger is dan het quotum, geschiedt de verdeling middels loting. Alleen wanneer aan alle vergunningsvoorwaarden ingevolge artikel 3.3.13 wordt voldaan kan de aanvrager in de loting meedingen naar een vergunning.
5. Burgemeester en wethouders stellen in nadere de regels de hoogte van het quotum als bedoeld in het eerste lid vast alsmede nadere regels over de wijze waarop vergunningverlening plaatsvindt.

Artikel 3.3.13 Voorwaarden en voorschriften omzettingsvergunning
1. Voor een vergunning voor het omzetten van een zelfstandige woonruimte in meerdere onzelfstandige woonruimten gelden in aanvulling op artikel 3.3.11 de volgende voorwaarden:
a. de om te zetten zelfstandige woonruimte een gezamenlijke verblijfsruimte van minimaal elf vierkante meter met een minimale breedte van drie meter;
b. (...);
c. (...);
d. er wordt binnen zes maanden na vergunningverlening een melding gedaan van feitelijke ingebruikname op een door burgemeester en wethouders voorgeschreven wijze;
e. (...); en,
f. het betreft geen zelfstandige woonruimte die vanaf 1 januari 2020 is gevormd als bedoeld in artikel 3.1.1, derde lid, onderdeel d (woningvorming).
2. Voor een vergunning voor het omzetten van een zelfstandige woonruimte in meerdere onzelfstandige woonruimten gelden in aanvulling op artikel 3.3.11 de volgende voorschriften:
a. (...);
b. er is vanaf ingebruikname van de vergunning geen sprake van een aaneengesloten periode van drie maanden waarin twee of minder bewoners in de Basisregistratie personen staan ingeschreven op het adres waarvoor de omzettingsvergunning is afgegeven. De termijn van drie maanden vangt aan op het moment dat de verhuurder door burgemeester en wethouders op de hoogte is gesteld van het te lage aantal inschrijvingen in de Basisregistratie personen; en,
c. er treedt geen onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van de betreffende woonruimte op. Er is sprake van een onaanvaardbare inbreuk als bedoeld in de eerste volzin indien:
I. er sprake is van aantoonbare overlast op grond van objectieve feiten en omstandigheden; en,
II. de overlastveroorzaker en eigenaar vooraf door de klagers en door de burgemeester (en wethouders) op de overlast is gewezen en dit niet tot beëindiging van de overlast heeft geleid; en,
d. er wordt niet in meer onzelfstandige woonruimten omgezet dan het aantal onzelfstandige

woonruimten waarvoor de vergunning is verleend.

3. (...);

Artikel 3.3.14 Overgangsrecht omzetting

1. Vóór 1 januari 2020 aangevraagde omzettingsvergunningen worden verleend op basis van de in 2019 geldende voorwaarden op grond van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016.
2. Vóór 1 januari 2020 aangevraagde omzettingsvergunningen kunnen in aanvulling op het bepaalde in artikel 3.3.2 worden ingetrokken op het moment dat er een aaneengesloten periode van drie maanden twee of minder bewoners in de Basisregistratie personen staan ingeschreven op het adres waarvoor de omzettingsvergunning is afgegeven.
3. De termijn van drie maanden, als bedoeld in het tweede lid, vangt aan op het moment dat de verhuurder door burgemeester en wethouders op de hoogte is gesteld van het te lage aantal inschrijvingen in de Basisregistratie personen.