



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een mededingingsplicht in tijden van woningnood? Een verkenning of omzettingsvergunningen schaarse vergunningen zijn

Drahmann, A.

Citation

Drahmann, A. (2024). Een mededingingsplicht in tijden van woningnood?: Een verkenning of omzettingsvergunningen schaarse vergunningen zijn. *Tijdschrift Aanbestedingsrecht: Periodiek Voor De Aanbesteding Van Diensten, Leveringen En Werken*, 2024(6), 7-15.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4150046>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4150046>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

88. Een mededingingsplicht in tijden van woningnood?

Een verkenning of omzettingsvergunningen schaarse vergunningen zijn

MR. DR. A. DRAHMANN

Zijn omzettingsvergunningen schaarse vergunningen en welke verdeleregels zijn dan van toepassing? In dit artikel wordt deze vraag beantwoord. Daarbij wordt ingegaan op de knelpunten bij het toepassen van deze regels, zoals de samenloop met huurdersbescherming als zo'n vergunning voor bepaalde tijd zou worden verleend. Is het mogelijk om met een contextuele benadering te komen tot passende verdeleregels?

1. Inleiding

De afgelopen jaren zijn veel eengezinswoningen omgezet in kamers voor arbeidsmigranten of studenten. Een dergelijke omzetting is financieel aantrekkelijk voor de eigenaar van het pand, maar kan negatieve gevolgen hebben voor de leefomgeving van omwonenden. Daarom hebben veel gemeenten besloten dat voor het omzetten van een woning een vergunning nodig is: de omzettingsvergunning. Sommige gemeenten kiezen ervoor om een maximum te stellen aan het aantal omzettingsvergunningen dat kan worden verleend. Dat kan een maximaal aantal vergunningen per wijk zijn of een beperking door middel van een afstandseis.

Deze beperking in het aantal omzettingsvergunningen roept de vraag op of deze omzettingsvergunningen kwalificeren als een schaarse vergunning. In paragraaf 2 van deze bijdrage wordt aan de hand van de beschikbare jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) beoordeeld of sprake is van een schaarse vergunning.

De Afdeling heeft geoordeeld dat als sprake is van een schaarse vergunning, in beginsel mededingingsruimte moet worden geboden voordat een schaarse vergunning kan worden verleend. Ook gelden er bepaalde verdeleregels, zoals de verplichting om de schaarse vergunning voor bepaalde tijd te verlenen. Het onverkort toepassen van deze verdeleregels stuit echter op knelpunten bij omzettingsvergunningen, zoals bijvoorbeeld de samenloop met huurdersbescherming. In paragraaf 3 wordt daarom verkend of het mogelijk is om de verdeleregels contextueel te benaderen, zodat de verdeleregels passen bij de aard van het vergunningstelsel.

Het is echter ook mogelijk om de principiële vraag te stellen of het wel wenselijk is om bij omzettingsvergunningen periodiek mededingingsruimte te creëren. Is het in deze tijden van woningnood niet onwenselijk als na het verstrijken van de vergunningsduur de woning weer teruggebouwd moet worden naar een eengezinswoning en de huurders op straat zouden komen te staan? In paragraaf 4 wordt onderzocht in hoeverre het mogelijk is om een uitzondering op de mededingingsplicht te maken.

Op basis van de analyse in deze bijdrage kom ik in paragraaf 5 tot de slotsom dat een algehele uitzondering op de mededingingsplicht niet eenvoudig en ook niet nodig is, als 'maatwerk' kan worden geboden bij de toepassing van de verdeleregels, in het bijzonder waar het de looptijd van schaarse omzettingsvergunningen betreft.

2. Zijn omzettingsvergunningen schaars?

2.1 Wat zijn omzettingsvergunningen?

In dit artikel staat de omzettingsvergunning centraal. Een dergelijke vergunning is in veel gemeenten nodig als zelfstandige woonruimte wordt omgezet in onzelfstandige woonruimte. Deze vergunning wordt soms ook aangeduid als 'onttrekkingsvergunning' of 'kamer(verhuur)vergunning'. De kern van al deze vergunningstelsels is dat een gemeenteraad wil kunnen sturen op (de verdeling van) de woonruimtevoorraad en daarom in een huisvestingsverordening regels wil kunnen stellen aan de omzetting van eengezinswoningen naar kamerverhuur. Met een dergelijk vergunningstelsel wil de gemeente ten eerste borgen dat er voldoende woningen beschikbaar blijven voor gezinnen. Daarnaast bestaat de vrees dat grootschalige omzetting van woningen leidt tot een aantasting van het woonmilieu en de leefbaarheid in de buurt. Sommige gemeenten volstaan met een algemene weigeringsgrond in de verordening dat een vergunning kan worden geweigerd als het college van

burgemeester en wethouders (het college) van oordeel is dat het woon- en leefklimaat in de buurt in gevaar komt, maar andere gemeenten gaan een stap verder en introduceren een maximum aan het aantal vergunningen dat kan worden verleend. De vergunningstelsels die het aantal beschikbare omzettingsvergunningen beperken, staan centraal in dit artikel. Een beperking in het aantal vergunningen kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Hierna zullen er drie worden besproken.

2.1.1 Quotum per wijk of straat

Diverse gemeenten hebben een quotum vastgesteld voor het aantal vergunningen dat kan worden verleend per wijk of per straat. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Amsterdam. In de Nadere regels Huisvestingsverordening Amsterdam 2024 heeft het college het aantal vergunningen vastgesteld dat maximaal kan worden verleend. Zo is het aantal vergunningen voor kamerverhuur in de Haarlemmerbuurt 166.¹

De gemeente Leiden heeft ook een quotum vastgesteld, maar dit is niet een concreet aantal vergunningen, maar een percentage per straat. Het quotum is het maximumpercentage om te zetten woonruimten per straat ten opzichte van het aantal adressen met een woonfunctie zoals dat op 1 januari 2024 voor die straat was opgenomen in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen. Voor bijvoorbeeld de Pieterswijk geldt een quotum van 25%. Het college moet een omzettingsvergunning weigeren als dit quotum wordt overschreden.²

2.1.2 Afstandseis

Een tweede wijze waarop het aantal vergunningen kan worden beperkt is met een afstandseis. Hiervoor heeft bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam gekozen. In de Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021 is bepaald dat het college een vergunning voor kamerbewoning alleen verleent als er niet binnen 50 meter afstand van de woning waarvoor een vergunning wordt aangevraagd, reeds een vergunning voor kamerbewoning is verleend.

2.1.3 Maximum aantal personen

Een derde variant die in de praktijk wordt gezien, is dat een beperking wordt gesteld aan het aantal personen dat een gemeente wil huisvesten in kamers. Dit heeft de gemeente Boxtel gedaan voor arbeidsmigranten.³ In de Verordening huisvesting arbeidsmigranten Boxtel 2022 is bepaald dat het college arbeidsmigrantenhuisvestingsvergunningen kan

verlenen voor in totaal maximaal 800 personen. Dit maximum aantal personen is in de Regeling huisvesting arbeidsmigranten Boxtel 2022 vervolgens uitgewerkt. In die regeling is bepaald dat het college ten hoogste twee vergunningen zal verlenen voor de huisvesting van minimaal 380 personen tot maximaal 400 personen.⁴

In al deze gevallen is het aantal vergunningen dat kan worden verleend beperkt, maar maakt dat deze vergunningen ook een 'schaarse vergunning'?

2.2 Wanneer is een vergunning een schaarse vergunning?

In de *Vlaardingen*-uitspraak uit 2016 heeft de Afdeling voor het eerst geoordeeld dat er bijzondere rechtsregels gelden voor (de verdeling van) schaarse vergunningen. De Afdeling oordeelde dat in het Nederlands recht een rechtsnorm geldt die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Deze rechtsnorm is gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen. De vraag is dan natuurlijk, wanneer sprake is van een schaarse vergunning. Voor een definitie sluit de Afdeling aan bij de omschrijving die de staatsraad advocaat-generaal (A-G) in zijn conclusie geeft, namelijk: '*als de som van de omvang van de aanvragen het aantal beschikbare publieke rechten overtreft*'. Deze definitie impliceert volgens de A-G dat het aantal beschikbare publieke rechten beperkt is en dat voor wat betreft het aantal te verlenen rechten een maximum of plafond bestaat. Dat plafond kan voortvloeien uit de schaarste aan beschikbare natuurlijke hulpbronnen (fysieke schaarste) of aan bruikbare technische mogelijkheden (technische schaarste), maar kan ook om beleidsmatige redenen worden vastgesteld.⁵

De vraag is wanneer sprake is van een schaarse vergunning

De Afdeling heeft hier later aan toegevoegd dat het vergunningenplafond doorgaans in een getal zal worden uitgedrukt, maar dat een plafond ook kan zijn 'verstopt' en dus niet expliciet wordt genoemd.⁶ In die uitspraak ging het om ligplaatsvergunningen voor een door de gemeente aangelegde nieuwe steiger van 100 meter. Berekend was dat aan de steiger plaats zou zijn voor ongeveer zeven bedrijfsvaartuigen, met een gemiddelde lengte van veertien meter. Zeven rederijen hebben belangstelling getoond voor een ligplaats en twee rederijen hebben aanvragen ingediend voor in totaal 19 ligplaatsvergunningen. De Afdeling constateert dat alleen al deze aanvragen het maximumaantal vergun-

1 Amsterdam kent ook een maximum aantal vergunningen voor Bed & Breakfast. Deze vergunningen worden in dit artikel buiten beschouwing gelaten, omdat het geen omzettingsvergunningen zijn.

2 Art. 4 van de Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2024.

3 In de Verordening huisvesting arbeidsmigranten Boxtel 2022 worden arbeidsmigranten omschreven als personen die vanwege economische motieven naar Nederland komen om een inkomen te verwerven en tijdelijk, korter dan drie jaar, in Nederland verblijven.

4 Art. 2 Regeling huisvesting arbeidsmigranten Boxtel 2022.

5 ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426, m.nt. Wolswinkel.

6 ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1013, Gst. 2020/89, m.nt. Drahmann.

ningen dat kan worden verleend, overtreft. Daarom is volgens de Afdeling met bovengenoemde handelswijze een *impliciet* plafond gecreëerd voor de verdeling van de schaarse ligplaatsen voor bedrijfsvaartuigen.⁷

2.3 Omzettingsvergunningen en de Dienstenrichtlijn?

De *Vlaardingen*-uitspraak ziet op de verdeling van schaarse vergunningen op grond van zuiver nationaal recht. Naast het nationale gelijkheidsbeginsel, zijn echter ook de Dienstenwet en daaraan ten grondslag liggende Europese Dienstenrichtlijn⁸ van belang. Uit de Dienstenrichtlijn vloeit onder meer voort dat als het aantal beschikbare vergunningen beperkt is, de vergunning voor bepaalde tijd verleend moet worden.⁹ In het *Trijber*-arrest is al geoordeeld dat op deze regel geen uitzonderingen mogelijk zijn, omdat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan het doel van art. 11 Dienstenrichtlijn, te weten de toegang van dienstverrichters tot de betrokken markt te waarborgen.¹⁰

De rechtbank Rotterdam heeft recent geoordeeld dat bij het verlenen van een omzettingsvergunning de Dienstenrichtlijn van toepassing is. Volgens de rechtbank is de verhuur van woonruimte een dienst als bedoeld in de Dienstenrichtlijn en zijn verhuurders dienstverrichters in de zin van die richtlijn. Deze dienstverrichters hebben in de Nederlandse praktijk een omzettingsvergunning nodig om de dienst te kunnen uitoefenen.¹¹ Deze uitspraak is in lijn met het *Cali Apartments*-arrest waarin het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) heeft geoordeeld dat herhaalde kortstondige verhuur van gemeubileerde ruimten aan incidentele klanten (bijvoorbeeld via Airbnb) valt binnen de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn.¹²

Bij dit oordeel van de rechtbank zijn echter twee kanttekeningen te maken. De eerste kanttekening is dat in sommige gemeenten niet alleen commerciële verhuurders omzettingsvergunningen nodig hebben, maar ook ouders die een appartement in eigen gebruik willen geven aan een kind. Gesteld zou kunnen worden dat in dat geval sprake is van een ‘niet-economische’¹³ schaarse vergunning, waarop de Dienstenrichtlijn geen betrekking heeft.¹⁴ Daarnaast is van belang dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op sociale diensten op het gebied van huisvesting die worden verleend door dienstverrichters die hiervoor een opdracht

of een mandaat hebben gekregen van de Staat, omdat deze diensten van wezenlijk belang zijn voor de waarborging van het grondrecht op menselijke waardigheid.¹⁵ Deze twee kanttekeningen doen er echter niet aan af dat het commercieel verhuren van vastgoed nog altijd een dienst is in de zin van de Dienstenrichtlijn. In het *Cali Apartments*-arrest overweegt het Hof van Justitie dat het enkele feit dat een nationale regeling mogelijkserwijs ook van toepassing is op de toegang tot of de uitoefening van een activiteit die van de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn is uitgesloten, er volgens het Hof van Justitie niet toe leidt dat die hele regeling buiten de werkingssfeer van deze richtlijn valt. Dat zou namelijk afbreuk doen aan de nuttige werking van de richtlijn.¹⁶ Gelet op het voorgaande, acht ik het dan ook waarschijnlijk dat de Afdeling zal oordelen dat een omzettingsvergunning valt binnen de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn.

De verplichtingen die voortvloeien uit de Dienstenrichtlijn en het nationale gelijkheidsbeginsel voor de verdeling van schaarse vergunningen zijn vrijwel identiek. Dat komt mede omdat de Afdeling voor het formuleren van de rechtsnorm in de *Vlaardingen*-uitspraak inspiratie heeft geput uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie.¹⁷ Alleen de mogelijkheden om een uitzondering te maken op de mededingingsplicht en andere verdeelregels lijken beperkter als de Dienstenrichtlijn van toepassing is.¹⁸ Hierop zal in paragraaf 4 nog worden ingegaan.

2.4 Is een omzettingsvergunning een schaarse vergunning?

Er is nog geen jurisprudentie van de Afdeling over de vraag of een omzettingsvergunning een schaarse vergunning is. Als ik de hiervoor in paragraaf 2.2 genoemde jurisprudentie toepas op de drie verschillende soorten beperkingen in het aantal omzettingsvergunningen, dan kom ik tot de volgende analyse.

De vergunningstelsels waarbij een quotum is vastgesteld kwalificeren mijns inziens zonder twijfel als een schaarse vergunning. Daarbij maakt het niet uit of sprake is van een vast aantal of een percentage. Bij een vastgesteld aantal (zoals in Amsterdam het geval is) is duidelijk sprake van een vergunningenplafond. Bij een percentage (zoals in Leiden gebruikt wordt) kan het aantal beschikbare vergunningen eenvoudig worden berekend, waardoor mijns inziens ook sprake is van een beperkt aantal beschikbare, en daarom schaarse, vergunningen.

Voor een maximaal aantal personen geldt mijns inziens hetzelfde als voor een quotum. Stel nu dat in Boxtel was volstaan met de personeneis in de verordening (en deze dus niet in de regeling was geconcretiseerd naar een concreet

7 Omdat sprake was van schaarse vergunningen, die zorgvuldig moeten worden verdeeld, oordeelde de Afdeling dat het algemeen bestuur de aanvragen voor de vergunningen mocht afwijzen in afwachting van de vaststelling van een verdelingsystematiek.

8 Richtlijn (EG) nr. 2006/123 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

9 Art. 11 Dienstenrichtlijn.

10 HvJ EU 1 oktober 2015, gevoegde zaken C-340/14 en C-341/14.

11 Rb. Rotterdam 18 juli 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:9575. De rechtbank Gelderland is tot een vergelijkbaar oordeel gekomen (rb. Gelderland 20 april 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:2243).

12 HvJ EU 22 september 2020, zaken C-724/18 en C-727/18.

13 Hoewel als het kind en/of de vrienden die het appartement delen, huur moeten betalen, het nog de vraag is of sprake is van een niet-economische dienst.

14 Art. 2 lid 2 onder a Dienstenrichtlijn.

15 Art. 2 lid 2 onder j, alsmede overweging (7) van de Dienstenrichtlijn.

16 HvJ EU 22 september 2020, zaken C-724/18 en C-727/18.

17 ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:994.

18 C.J. Wolsinkel, ‘Zeven jaar na Vlaardingen: is de cirkel van het verdelingsrecht rond?’, *JBplus* 2024/1.

aantal vergunningen), en vervolgens een woonruimte-vergunning voor een migrantenhotel van 600 personen was verleend, dan is direct duidelijk dat er nog slechts vergunning(en) kan/kunnen worden verleend voor in totaal 200 personen. Het aantal beschikbare vergunningen is dus bijna op, of in juridische termen: het vergunningenplafond is bijna bereikt. Naar mijn mening is ook in dat geval sprake van een schaarse vergunning.

Bij de afstandseis is discussie mogelijk of sprake is van een schaarse vergunning. De rechtbank Zeeland-West-Brabant oordeelde in 2020 van niet. De uitspraak zag op een omzettingvergunning van het college van Tilburg. Het aantal vergunningen dat volgens die beleidsregels kon worden verleend was afhankelijk van de onderlinge afstand tussen kamerverhuurpanden. Volgens de rechtbank is dan geen sprake van een absoluut maximum, maar van een eis die 'flexibel' is. Daarom is volgens de rechtbank geen sprake van een schaarse vergunning.¹⁹ Naar mijn mening had de rechtbank ook anders kunnen (en moeten) oordelen. De uitspraak van de rechtbank dateert van voor de uitspraak van de Afdeling over impliciete plafonds. Het hanteren van een afstandseis als weigeringsgrond heeft tot gevolg dat zodra er aan één verhuurder een vergunning wordt verleend, andere pandeigenaren in de nabije (50 meter) omtrek niet meer voor een vergunning in aanmerking komen. Met dergelijke vergunningverlening wordt een gebied gecreëerd waarbinnen de eerste vergunninghouder een bevoorrechte positie verkrijgt. Het effect van de vergunningverlening bij een afstandseis, is dus hetzelfde als bij een quotum, namelijk dat andere ondernemers geen vergunning meer kunnen krijgen.

Het hanteren van een afstandseis zou kunnen worden gezien als het verlenen van een vergunning met een schaars effect

De Afdeling lijkt echter in jurisprudentie over e-laadpunten een andere lijn te hebben ingezet, die tot gevolg kan hebben dat met een afstandseis geen schaarsevergunningstelsel wordt gecreëerd. De Afdeling heeft namelijk geoordeeld dat vergunningen voor e-laadpalen²⁰ geen schaarse vergunningen zijn, maar dat andere partijen wel de mogelijkheid moeten krijgen een aanvraag daarvoor in te dienen die inhoudelijk wordt beoordeeld. De minister moet daarom bij de beoordeling van een ingediende aanvraag ook 'rekening houden met' mogelijke aanvragen van andere gegadigden.²¹ Onduidelijk is echter *hoe* bestuursorganen dan rekening moeten houden met andere potentiële gega-

digden.²² In de literatuur worden dit soort vergunningen soms aangeduid als 'vergunningen met schaarse effecten' of 'half-schaarse rechten'.²³ Het hanteren van een afstandseis zou dan kunnen worden gezien als het verlenen van een vergunning met een schaars effect, omdat vooraf geen (expliciet) vergunningenplafond is vastgesteld, maar achteraf vergunningen worden geweigerd omdat reeds een bepaald aantal vergunningen is verleend. De gevolgen van deze vergunningen met schaarse effecten zijn voor ondernemers vergelijkbaar met die van schaarse vergunningen. Het verschil zou dan zijn dat op grond van bovengenoemde rechtspraak bij vergunningen met schaarse effecten of half-schaarse vergunningen op grond van onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel rekening moet worden gehouden met de schaarse effecten van een vergunning op andere ondernemers, terwijl bij een schaarse vergunning op grond van de *Vlaardingen*-uitspraak op grond van het gelijkheidsbeginsel een mededingingsnorm in acht moet worden genomen. De tijd zal uitwijzen of dit in de praktijk dan ook tot andere uitkomsten leidt of dat hier vooral sprake blijkt te zijn van semantiek.²⁴ Mijns inziens is het echter niet goed aan ondernemers uit te leggen waarom een bestuursorgaan de verplichtingen die voortvloeien uit het beginsel van gelijke kansen wel in acht zou moeten nemen bij de verlening van een omzettingvergunning met een quotum en niet bij een afstandseis.

3. Knelpunten bij het toepassen van verdeelregels

Als sprake is van een schaarse vergunning, dan gelden er (zo blijkt uit de *Vlaardingen*-uitspraak) twee belangrijke eisen, namelijk dat schaarse vergunningen voor bepaalde tijd moeten worden verleend en dat een passende mate van openbaarheid moet worden verzekerd met betrekking tot onder meer de verdeelprocedure die zal worden gevolgd. Als deze twee eisen onverkort zouden worden toegepast bij de verlening van omzettingvergunningen, dan kan dit leiden tot een aantal knelpunten. Hierna zal voor beide eisen worden beschreven waar deze knelpunten zitten en zal worden gezien in hoeverre het mogelijk is om deze knelpunten op te lossen.

3.1 Vergunningverlening voor bepaalde tijd?

De Afdeling heeft in de *Vlaardingen*-uitspraak geoordeeld dat uit het beginsel van gelijke kansen voortvloeit dat schaarse vergunningen in beginsel niet voor onbepaalde

19 Rb. Zeeland-West-Brabant 25 september 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:4549.

20 Het betreft hier vergunningen die op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatwerken (Wbr) worden verleend.

21 ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2607, BR 2021/14, m.nt. Drahmman.

22 Zie hierover ook de vervolguitspraak ABRvS 18 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1837, AB 2021/277, m.nt. Wolswinkel.

23 M. van Es en C.J. Wolswinkel, 'Tussen schaarste en open einde. Eisen aan de verlening van vergunningen met schaarse effecten', Gst. 2015/51, en C.J. Wolswinkel, 'Zeven jaar na Vlaardingen: is de cirkel van het verdelingsrecht rond?', JBplus 2024/1.

24 Ik heb er daarom eerder voor gepleit om voor de eenvoud ook dit soort vergunningstelsels aan te duiden als schaarse vergunning, maar dan met een impliciet vergunningenplafond, en waar nodig te zien of maatwerk nodig is (A. Drahmman, 'Evenementenvergunning: is bij concurrerende aanvragen sprake van een schaarse vergunning?', TO 2018, afl. 3, p. 128-139).

tijd, doch alleen tijdelijk kunnen worden verleend. De ratio hierachter is dat een vergunninghouder bij verlening voor onbepaalde tijd onevenredig zou worden bevoordeeld, omdat het voor nieuwkomers dan nagenoeg onmogelijk is om nog toe te treden tot de markt.²⁵

Als gekeken wordt naar de in paragraaf 2.1 genoemde voorbeelden van omzettingsvergunningen, dan valt op dat de Huisvestingsverordening van Leiden niets bepaalt over de geldigheidsduur van een omzettingsvergunning. Er staat niet expliciet of de vergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd zal worden verleend. De Huisvestingsverordening van Amsterdam bepaalt wel expliciet dat een vergunning altijd tijdelijk is wanneer het gaat om een vergunning waarvoor een quotum geldt,²⁶ maar welke termijn dan aan de vergunning wordt verbonden blijkt niet uit de verordening. Rotterdam heeft bij verordening vastgelegd dat de vergunning voor kamerbewoning vervalt na beëindiging van het gebruik van de woonruimte voor kamerbewoning.²⁷ Bostel heeft voor de arbeidsmigrantenhuisvestingsvergunning vastgelegd dat deze voor bepaalde tijd wordt verleend, namelijk voor niet langer dan 15 jaar na aanvang van de feitelijke ingebruikname van de huisvestingsvoorziening.²⁸

Bij iedere beperkte looptijd kan de geldigheidsduur van de vergunning korter zijn dan dat de huurders van de woning gebruik willen maken

In de jurisprudentie is de vraag aan de orde geweest hoe de looptijd van een schaarse vergunning moet worden bepaald. In het kader van een standplaatsvergunning (waarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is) heeft de Afdeling geoordeeld dat ‘bij het bepalen van een passende beperkte duur van een beleidsmatig schaarse vergunning de terugverdientijd van noodzakelijke investeringen als factor moet worden meegenomen’. Met de standplaatsvergunning moet voldoende tijd worden geboden om de door de vergunninghouders noodzakelijk gemaakte investeringen en de investeringen die zij lopende de geldigheidsduur van de vergunningen redelijkerwijs moeten maken, te kunnen afschrijven. Deze termijn hoeft echter niet per afzonderlijke vergunning(houder) te worden bepaald. In plaats daarvan kan per branche worden gekeken wat de gemiddelde terugverdientijd is.²⁹

De vraag is of het wenselijk is om de geldigheidsduur van een omzettingsvergunning te bepalen aan de hand van de terugverdientijd. Regelmatig wordt gesteld dat de investeringen om een eengezinswoning te verbouwen naar meerdere kamers relatief beperkt zijn, waardoor de looptijd van de vergunning kort zou zijn. Tegelijkertijd zijn er recentelijk ook geluiden te horen dat door maatregelen als de Wet Betaalbare Huur de winstmarges op kamerverhuur kleiner zijn geworden. Nader onderzoek is dus nodig om te bepalen wat de gemiddelde terugverdientijd van de investeringen zijn van een verhuurder.³⁰ Feit is echter dat bij iedere beperkte looptijd, de geldigheidsduur van de vergunning korter kan zijn dan dat de huurders van de woning gebruik willen maken. Dit leidt tot knelpunten van zowel principiële als juridische aard. Het principiële bezwaar is dat het recht op wonen een grondrecht³¹ is en er op dit moment een woningcrisis is. Het op straat moeten zetten van mensen met als enkele reden dat een andere ondernemer in aanmerking zou moeten kunnen komen voor het exploitatierecht, stuit (mijns inziens terecht) op weerstand. Het juridische bezwaar is dat de afgelopen jaren de bescherming van huurders juist is versterkt, onder andere door de Wet vaste huurcontracten die op 1 juli 2024 in werking is getreden. Het is mogelijk een huurovereenkomst voor bepaalde tijd te sluiten, maar deze heeft tot doel een minimumhuurtermijn af te spreken.³² Na afloop van de afgesproken termijn, beschikt de huurder over huurbescherming en kan de verhuurder de overeenkomst slechts beëindigen op grond van één van de in het Burgerlijk Wetboek genoemde gronden.³³ Geen van deze gronden lijkt van toepassing op de situatie dat de verhuurder op grond van het publiekrecht (namelijk het vervallen van de vergunning) het pand niet meer mag verhuren. Het BW bevat wel een opzeggingsgrond voor de situatie dat de omgevingsvergunning voor een zelfstandige woonruimte voor bepaalde tijd is verleend, maar niet voor de situatie dat de omzettingsvergunning voor bepaalde tijd is verleend.³⁴ Als geen van de gronden van toepassing is, zou een verhuurder hooguit kunnen terugvallen op de redelijkheid en billijkheid als mogelijke opzeggingsgrond.

Het juridische bezwaar zou kunnen worden opgelost door in het BW, naast een beëindigingsgrond voor de (tijdelijke) omgevingsvergunning zoals hiervoor genoemd, ook een

25 ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426, m.nt. Wolswinkel. In de uitspraak stelt de Afdeling dat het hiermee aansluit bij eerdere jurisprudentie van het CbB (CbB 15 mei 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BW6630, en CbB 24 augustus 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BX6540).

26 Art. 3.3.3 Huisvestingsverordening Amsterdam 2024.

27 Art. 3.2.5 Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021.

28 Art. 2 lid 6 Verordening huisvesting arbeidsmigranten Bostel 2022.

29 ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1588, Gst. 2021/127, m.nt. Drahm.

30 Vgl. het onderzoek dat eerder is verricht naar de terugverdientijd in de ambulante handel, <https://www.seo.nl/publicaties/schaarse-vergunningen-en-terugverdientijd-in-de-ambulante-handel/>

31 Art. 22 Grondwet bepaalt dat de overheid maatregelen treft ter bevordering van de volksgezondheid en dat bevordering van voldoende woongelegenheid voorwerp van zorg der overheid is. Zie tevens art. 8 EVRM, dat onder andere bepaalt dat eenieder het recht heeft op respect voor zijn woning.

32 Art. 7:271 lid 1 BW. Daarnaast is het nog mogelijk om voor bepaalde doelgroepen een huurovereenkomst voor maximaal twee jaar te sluiten (art. 7:271 lid 2 BW). Ook bevat art. 7:232 BW nog enkele gronden voor tijdelijke verhuur.

33 Art. 7:274 BW.

34 Art. 7:274 lid 1 onder g BW. Onderdeel e bevat daarnaast nog een grond voor het geval een omgevingsplan een andere functie toedeelt aan het verhuurde, maar daar is hier geen sprake van.

beëindigingsgrond voor de tijdelijke omzettingsvergunning op te nemen.³⁵ Het meer principiële bezwaar dat ziet op de bescherming van huurders blijft daarmee echter bestaan. Dit zou reden kunnen zijn om te pleiten voor een algemene uitzondering op de mededingingsplicht voor schaarse omzettingsvergunningen (waarover meer in paragraaf 4), maar dat is mijns inziens pas aan de orde als er geen andere opties denkbaar zijn.

Eén van deze andere opties is om alleen een uitzondering te maken op de eis dat de schaarse vergunning voor bepaalde tijd moet worden verleend. De Afdeling heeft – voor zover mij bekend – één keer eerder een uitzondering gemaakt op deze eis. In die procedure betrof het een omgevingsvergunning die door het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland werd verleend voor het bouwen van zeven windturbines. Op deze vergunning waren het Unierecht en de Dienstenrichtlijn niet van toepassing. Het betrof hier een omgevingsvergunning die vereist was op grond van de Provinciale Ruimtelijke Verordening. In de uitspraak oordeelde de Afdeling ‘dat een vergunning voor het oprichten van een bouwwerk als hier aan de orde op gronden ook in privaat eigendom zich in beginsel niet leent voor de toepassing van de eis dat een schaarse vergunning alleen tijdelijk wordt verleend. Deze eis kan in dit geval niet worden gesteld.’³⁶

Ook voor de omzettingsvergunning geldt dat dit een vergunning is die privaat eigendom reguleert. Dit zou dan ook een belangrijke aanwijzing kunnen zijn dat het mogelijk is om schaarse omzettingsvergunningen voor onbepaalde tijd te verlenen. Zeker nu gesteld kan worden dat de huurdersbescherming zoals neergelegd in een wet in formele zin tot gevolg kan hebben dat vergunninghouders na het verstrijken van de geldigheidsduur van een vergunning in problemen zouden kunnen komen. Deze wettelijke regeling zou daarom kunnen prevaleren boven het (ongeschreven) gelijkheidsbeginsel.

Er is echter één belangrijk verschil tussen de omgevingsvergunning voor een windturbine en deze omzettingsvergunning en dat is dat op de omzettingsvergunning de Dienstenrichtlijn waarschijnlijk wel van toepassing is. Uit het hiervoor genoemde *Trijber*-arrest volgt dat op de eis uit art. 11 Dienstenrichtlijn dat schaarse vergunningen voor bepaalde tijd moeten worden verleend geen uitzonderingen mogelijk zijn. Het Hof van Justitie heeft daarbij overwogen dat deze eis gesteld wordt om de toegang van dienstverrichters tot de betrokken markt te waarborgen.³⁷ Ik vraag me af of het *Trijber*-arrest zo ver gaat dat ook voor vergunningstelsels die om beleidsmatige redenen schaars zijn altijd aangesloten moet worden bij de terugverdientijd van de

investeringen of dat, vanwege dwingende redenen van algemeen belang, ook een ander aanknopingspunt zou kunnen worden gekozen. Bij een andere uitleg van het begrip ‘bepaalde tijd’ kan wellicht een passende balans gevonden worden tussen de belangen van de huurders en de belangen van nieuwe ondernemers. Daarbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een geldigheidsduur van de vergunning die afloopt als de vergunninghouder zijn pand verkoopt.³⁸ Ook is denkbaar dat een looptijd wordt bepaald die rekening houdt met het verblijf van de huurder(s), bijvoorbeeld een vaste geldigheidsduur gebaseerd op de terugverdientijd, maar die wordt verlengd tot het moment dat de huurder opzegt. Ik weet niet of een dergelijke benadering van de beperkte looptijd van een schaarse vergunning zal worden aanvaard door de Afdeling of het Hof van Justitie. Mijns inziens zou echter op deze manier maatwerk kunnen worden geboden waarbij niet alleen gekeken wordt naar het belang van nieuwe ondernemers, maar ook naar het algemeen belang van voldoende woonruimte en het beschermen van huurders.

3.2 Een transparante verdeelmethode?

In de *Vlaardingen*-uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat het bestuursorgaan, om gelijke kansen te kunnen realiseren, een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de schaarse vergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdvak en de toe te passen criteria. Het bestuur moet hierover tijdig voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure duidelijkheid scheppen, door informatie over deze aspecten bekend te maken via een zodanig medium dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.³⁹ Uit jurisprudentie volgt dat er in het bestuursrecht verschillende verdelingsprocedures mogelijk zijn. De tenderprocedure (of ‘vergelijkende toets’) lijkt nog het meest op de aanbestedingsprocedure, waarbij aanvragen worden gerangschikt op basis van bepaalde kwalitatieve selectiecriteria. Naast de tender is het ook mogelijk om vergunningen te verdelen op basis van een loting, een verdeling op volgorde van binnenkomst, of een veiling.⁴⁰

Als gekeken wordt naar de eerder genoemde voorbeelden van omzettingsvergunningen, dan valt allereerst op dat art. 25 Huisvestingswet bepaalt dat colleges binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag een beslissing moeten nemen. Deze termijn kan met zes weken worden verlengd. Als niet tijdig op de aanvraag wordt beslist, dan is de vergunning van rechtswege verleend.⁴¹ Deze termijnbepaling heeft gevolgen voor het kiezen van een geschikte verdeelmethode. Het zal immers niet eenvoudig zijn om een

35 Bijv. door de reikwijdte van art. 7:274 lid 1 onder g BW te verruimen naar alle vergunningen en andere toestemmingen die op grond van het publiekrecht voor bepaalde tijd worden verleend.

36 ABRvS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2331.

37 HvJ EU 1 oktober 2015, gevoegde zaken C-340/14 en C-341/14.

38 Om strategische overdrachtsconstructies te voorkomen kan het wenselijk zijn om ook bepaalde vormen van aandelenoverdracht onder de beperking van de looptijd te brengen.

39 ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426, m.nt. Wolswinkel.

40 Zie over deze verdeelprocedures ook par. 2.6 van de conclusie van de A-G bij de *Vlaardingen*-uitspraak, AB 2016/426, m.nt. Wolswinkel.

41 Art. 25 lid 3-5 Huisvestingswet jo. par. 4.1.3.3 Awb.

tenderprocedure binnen 14 weken te houden, omdat met het beoordelen van de ingediende aanvragen vaak meer tijd is gemoeid. Daarnaast wordt het vaak door pandeigenaren ook niet wenselijk geacht als bijvoorbeeld nog maar op één vast moment per jaar vergunningaanvragen kunnen worden ingediend. De tender zien we dan ook niet in de eerder genoemde voorbeelden van omzettingsvergunningen.

In Leiden worden aanvragen om een vergunning per gebied op volgorde van binnenkomst behandeld.⁴² Ook in Rotterdam worden de vergunningaanvragen voor kamerbewoning behandeld op volgorde van binnenkomst. Hier is echter in de verordening ook vastgelegd dat als de volgorde van binnenkomst niet kan worden vastgesteld, de volgorde van behandeling door loting wordt bepaald.⁴³

Amsterdam heeft een uitgebreide verdeelregeling vastgelegd. Bij het invoeren van de nieuwe regels heeft de gemeente gekozen voor een loting. Hiertoe kon men zich tot 11 mei 2020 aanmelden. Als een adres werd ingeloot dan werd diegene uitgenodigd om binnen vier weken een aanvraag om een omzettingsvergunning in te dienen. Iedereen die werd uitgeloot werd op een wachtlijst geplaatst. Als er plaats vrijkomt voor het aanvragen van een omzettingsvergunning binnen het quotum, dan komt de eerstvolgende op de wachtlijst hiervoor in aanmerking. Wie niet heeft meegedaan aan de loting in 2020, kan een melding doen bij het college. De verzoeker krijgt bericht of er nog ruimte is om een omzettingsvergunning te kunnen verlenen. Als dat zo is dan krijgt de verzoeker vier weken de tijd om een aanvraag in te dienen.⁴⁴ Gesteld kan dan ook worden dat voor deze nieuwkomers als verdeelprocedure de ‘volgorde binnenkomst aanvragen’ geldt.

De gemeente Boxtel heeft voor het verlenen van de twee arbeidsmigrantenhuisvestingsvergunningen één verdeelronde georganiseerd en daarbij gekozen voor een tender. Dit was mogelijk omdat dit vergunningstelsel niet binnen de reikwijdte van de Huisvestingswet valt, waardoor het college niet gebonden was aan de korte beslistermijn. Voor het indienen van een aanvraag werd slechts twee dagen gegeven, maar de verdeelregeling was al vier maanden daarvoor bekendgemaakt zodat potentiële aanvragers langer de tijd hadden om hun aanvraag voor te bereiden.⁴⁵ Alle aanvragen waarop geen weigeringsgrond van toepassing was, zijn vervolgens inhoudelijk beoordeeld aan de hand van vijf subcriteria. De aanvragers met het hoogste aantal punten hebben de vergunning gekregen.⁴⁶

Naast een verdeelprocedure moet het bestuursorgaan ook transparant zijn over de beschikbaarheid van de vergunning. Bij de loting (Amsterdam) en tender (Boxtel) was hier duidelijk sprake van, omdat aangegeven werd vanaf welk moment het mogelijk was om een aanvraag in te dienen. Ook voor de verdeelmethode ‘volgorde binnenkomst van de aanvragen’ is Amsterdam transparant te noemen. Op de website <https://kaart.amsterdam.nl/vergunningen-kamerverhuur> is te zien waar er nog omzettingsvergunningen beschikbaar zijn en waar niet meer. Zo wordt het voor potentiële aanvragers duidelijk of er haast gemaakt moet worden met het indienen van een aanvraag, omdat het vergunningenplafond bijna is bereikt. Voor gemeenten waar gekozen is voor een afstandseis zou mijns inziens een vergelijkbare kaart kunnen (en moeten) worden gecreëerd, die inzichtelijk maakt waar al vergunningen zijn verleend en dus geen vergunning meer kan worden aangevraagd.

Gelet op de hiervoor gegeven voorbeelden, kom ik tot de slotsom dat het mogelijk is om omzettingsvergunningen te verlenen op zo’n wijze dat daarmee aan de eisen rondom passende openbaarheid en transparantie uit de *Vlaardingen*-uitspraak wordt voldaan.

4. Een uitzondering op de mededingingsplicht?

In de vorige paragraaf is gekeken in hoeverre het mogelijk is om te voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de mededingingsnorm. Daaruit bleek dat er met name spanning bestaat tussen de verplichting om de vergunning voor bepaalde tijd te verlenen en de bescherming van de huurders. Als deze spanning onvoldoende kan worden gemitigeerd, is een logische vervolgvraag of er dan een algehele uitzondering zou kunnen en moeten worden gemaakt op de mededingingsplicht. Wonen is een grondrecht en het is een feit dat er op dit moment sprake is van grote woningnood in Nederland. Dat maakt huurders kwetsbaar.

Volgens mij is het onjuist dat er geen uitzonderingen op de mededingingsplicht mogelijk zijn

Als omzettingsvergunningen voor bepaalde tijd verleend zouden moeten worden, zou dat betekenen dat na het verstrijken van de geldigheidsduur, huurders hun woonruimte verliezen en het is dan maar de vraag of deze huurders eenvoudig nieuwe woonruimte kunnen vinden. Daarnaast lijkt het ook niet bij te dragen aan de woningnood als een woning in een straat weer terugverbouwd moet worden naar een eengezinswoning, terwijl een andere woning in de straat wordt verkamerd. De vraag is dan ook of de woningnood een dwingende reden van algemeen belang vormt die een uitzondering op de mededingingsplicht nodig én mogelijk maakt.

In de eerdergenoemde *Vlaardingen*-uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat in het Nederlands recht een rechts-

42 Art. 3 lid 3 Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2024.

43 Art. 3.2.7 Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021.

44 Art. 7 van de Nadere regels Huisvestingsverordening Amsterdam 2024.

45 Zie hierover ook ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1830, AB 2023/253, m.nt. Drahmman & Jongkind.

46 Art. 2-7 Regeling huisvesting arbeidsmigranten Boxtel 2022.

norm geldt die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Deze rechtsnorm is gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel, dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen.⁴⁷ Uit deze overweging wordt vaak afgeleid dat bij schaarse vergunningen altijd een mededingingsnorm in acht moet worden genomen. Dit is mogelijk een reden waarom er de laatste jaren wel jurisprudentie is waarin bestuursorganen betwisten dat een vergunning schaars is, maar niet dat een uitzondering op de mededingingsnorm zou gelden. Volgens mij is het echter onjuist dat er geen uitzonderingen op de mededingingsplicht mogelijk zijn. In dezelfde uitspraak oordeelt de Afdeling namelijk expliciet dat de verplichting om mededingingsruimte te bieden, kan worden beperkt door het wettelijk voorschrift dat in de schaarse vergunning voorziet, zoals een gemeentelijke verordening. Volgens Wolswinkel hanteert de Afdeling hiermee een formele benadering: de verplichting om mededingingsruimte te bieden kan worden beperkt bij wettelijk voorschrift. De Afdeling beperkt de mogelijkheid om af te wijken van deze verplichting niet tot redenen als spoed, uniciteit of een andere reden.⁴⁸ In de uitspraak stelt de Afdeling dat de totstandkomingsgeschiedenis van de regeling er wel blijk van moet geven dat het belang van het bieden van mededingingsruimte is meegewogen. Die motiveringsplicht maakt het mogelijk dat de uitzondering op de mededingingsnorm wordt getoetst aan bijvoorbeeld het evenredigheidsbeginsel. Een dergelijke uitleg van de uitspraak van de Afdeling past bij de gedachte dat als de democratisch gelegitimeerde wetgever gemotiveerd besluit om de mededingingsruimte te beperken en deze beperking geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is, dit vergunningstelsel in stand kan blijven. In dergelijke gevallen zijn er kennelijk goede redenen die de nadelige gevolgen voor ondernemers rechtvaardigen. Nu de verdeelregels voor schaarse vergunningen uitsluitend zijn gebaseerd op ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur (en de uitleg die de bestuursrechter daaraan heeft gegeven), lijkt het mij mogelijk om te onderbouwen dat het gelet op de grote woningnood gerechtvaardigd is om een uitzondering op de mededingingsplicht aan te nemen voor omzettingsvergunningen.⁴⁹ Daarbij geldt wel dat als de bestuursrechter oordeelt dat een contextuele benadering van de beperkte looptijd van de vergunning mogelijk is (zoals in de vorige paragraaf besproken), het mijns inziens lastiger zal zijn om een dergelijke onderbouwing te geven.

Het voorgaande betreft bovendien een uitzondering op de nationale mededingingsnorm. Op omzettingsvergunningen is echter, zoals toegelicht in paragraaf 2.3, waarschijnlijk ook de Dienstenrichtlijn van toepassing. Bij een schaarse omzettingsvergunning is sprake van beleidsmatige schaarste. Dat betekent dat de verplichte transparante selectieprocedure, zoals art. 12 Dienstenrichtlijn die verplicht voor fysieke en technische schaarste, niet van toepassing is. Het Hof van Justitie heeft echter geoordeeld dat bij vergunningen die om beleidsmatige redenen schaars zijn, ook mededingingsruimte moet worden geboden op grond van het Unierechtelijke gelijkheids- en transparantiebeginsel.⁵⁰ Het is echter, anders dan op grond van art. 12 Dienstenrichtlijn, op grond van het Unierecht wel mogelijk om een uitzondering te maken op deze transparantieplichting als dat nodig is vanwege een dwingende reden van algemeen belang.⁵¹ Betoogd zou kunnen worden dat de kwetsbare positie van huurders bij de huidige woningnood een dwingende reden van algemeen belang is die een dergelijke uitzondering noodzakelijk maakt. Het Hof van Justitie heeft al eerder geoordeeld dat de bescherming van het stedelijk milieu een dwingende reden van algemeen belang kan vormen.⁵² Daarnaast staat in de Dienstenrichtlijn dat deze niet van toepassing dient te zijn op sociale huisvesting door woningcorporaties. Deze diensten zijn ‘van wezenlijk belang voor de waarborging van het grondrecht op menselijke waardigheid en integriteit en een uiting van de beginselen van sociale samenhang en solidariteit’.⁵³ In de Dienstenrichtlijn staat echter ook dat ‘diensten in de vastgoedsector, zoals makelaarsdiensten’ wel binnen de reikwijdte van de richtlijn vallen.⁵⁴ De uitzondering voor sociale huisvesting is dus niet van toepassing op commerciële kamerverhuur, maar laat wel zien dat huisvesting in het algemeen belang is. Het Hof van Justitie en de Afdeling zullen naar verwachting indringend kijken of een uitzondering op de transparantieplichting noodzakelijk, geschikt en evenwichtig is. Om geschikt te zijn moet het doel van de regeling (bescherming van de woonruimtevoorraad en de leefomgeving) bovendien coherent en systematisch wordt nagestreefd.⁵⁵ Zo heeft het Hof van Justitie bijvoorbeeld eerder geoordeeld dat een verbod voor nieuwe concessiehouders om hun verkooppunten voor kansspelen binnen een bepaalde afstand van reeds bestaande verkooppunten te openen, weliswaar gerechtvaardigd was in het kader van criminaliteitsbestrijding, maar niet als werkelijk doel mag hebben om de positie van zittende partijen te beschermen.⁵⁶ Bij een omzettingsvergunning kan worden betoogd dat het

47 ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426, m.nt. Wolswinkel.

48 C.J. Wolswinkel, ‘Zeven jaar na Vlaardingen: is de cirkel van het verdelingsrecht rond?’, *JBplus* 2024/1.

49 Zie ook het artikel van Tim Robbe, ‘Rechtmatigheid versus Rechtvaardigheid: een handreiking voor praktijkjuristen en inkopers bij het verdelen van schaarse rechten’, elders in dit themanummer (TA 2024/89), die pleit voor een alternatieve uitwerking van rechtvaardigheid in het juridisch kader.

50 HvJ EU 14 juli 2016, ECLI:EU:C:2016:558, AB 2016/320, m.nt. Wolswinkel

51 C.J. Wolswinkel, ‘Zeven jaar na Vlaardingen: is de cirkel van het verdelingsrecht rond?’, *JBplus* 2024/1.

52 HvJ EU 30 januari 2018, zaken C-360/15 en C-31/16, ECLI:EU:C:2018:44 (*Appingedam*).

53 Art. 2 lid 2 onder j, alsmede overweging (7) van de Dienstenrichtlijn.

54 Overweging (33) van de Dienstenrichtlijn.

55 Vgl. ABRvS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3732.

56 HvJ EU 16 februari 2012, ECLI:EU:C:2012:80, AB 2012/189, m.nt. Wolswinkel. Zie ook HvJ EU 1 juni 2010, gevoegde zaken C-570/07 en C-571/07, AB 2010/272, m.nt. Botman.

werkelijke doel niet het ‘dwarszitten’ van nieuwkomers is. Het aannemen van een uitzondering van de mededingingsnorm als de Dienstenrichtlijn van toepassing is, zal al met al geen sinecure zijn. Per gemeente zal onderzocht en gemotiveerd moeten worden dat een algehele uitzondering van de mededingingsplicht voor alle kamergewijze verhuur noodzakelijk en geschikt is. Deze motivering kan eenvoudiger worden door verschillende regels voor verschillende soorten verhuurders te stellen. Gesteld kan immers worden dat verhuur door ouders en verhuur door woningcorporaties anders is dan verhuur door commerciële verhuurders. Alleen gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden, waardoor de mededingingsplicht dan wellicht beperkt zou kunnen worden tot alleen de commerciële verhuurders.

5. Afronding

In dit artikel is het zogenaamde ‘leerstuk van de schaarse publieke rechten’ toegepast op een specifiek vergunningstelsel: de omzettingsvergunning. Deze toepassing laat zien dat er bij de huidige stand van de jurisprudentie nog veel openstaande vragen zijn. Niet duidelijk is wanneer een omzettingsvergunning een schaarse vergunning is: is bij een quotum per straat of wijk, of een personen- of een afstandseis sprake van een impliciet vergunningenplafond? En als sprake is van schaarse vergunningen, is het dan mogelijk

om een uitzondering te maken op de mededingingsplicht? Zeker als sprake is van een vergunningstelsel dat valt onder de Dienstenrichtlijn, lijkt dat niet eenvoudig. Het zou echter wenselijk zijn dat als zich knelpunten voordoen bij de toepassing van de ‘standaardverplichtingen’ die gelden bij de verdeling van schaarse vergunningen, maatwerk kan worden geboden, passend bij de aard van het vergunningstelsel. In het bijzonder is de looptijd van schaarse omzettingsvergunningen een aandachtspunt, omdat een beperkte looptijd ten koste zou kunnen gaan van de bescherming van kwetsbare huurders. In dit artikel is een dergelijke contextuele benadering verkend. De tijd zal leren of de Afdeling ook voor een dergelijke contextuele benadering openstaat. Daarnaast is het de vraag of het niet tijd is voor een wettelijke regeling die de openstaande vragen zoals beschreven in dit artikel beantwoordt, zoals ook wordt betoogd door Jansen en Van Ommeren elders in dit themanummer (TA 2024/90).

Dit artikel is afgesloten op 25 oktober 2024.

Over de auteur

Mr. dr. A. (Annemarie) Drahmman

Universitair hoofddocent aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de universiteit Leiden.



Kies voor zekerheid met de kennisbank **VIND Inkoop en Aanbesteding**

De online kennisbank **VIND Inkoop en Aanbesteding** biedt gevalideerde vakinformatie waarmee je sneller vraagstukken kunt oplossen tijdens het inkoop- en aanbestedingstraject.

Via actuele vakkennis en praktische tools vind je een pasklare en goed onderbouwde oplossing. **VIND Inkoop en Aanbesteding** is uniek door de thematische, praktijkgerichte vertaling van de wet- en regelgeving. Hiermee word je optimaal ondersteund in jouw werk.

Vind alle voordelen op
sdu.nl/vind-inkoopenaanbesteding

Sdu