

Bijlage

VERKENNING VAN WOONFRAUDE IN DE JURISPRUDENTIE

1. Inleiding

1.1 Diverse vormen van woonfraude

In deze verkenning wordt gekeken naar woonfraude in een juridische context, meer in het bijzonder in de rechtspraak. Hiermee kan een beeld worden geschetst van welke omstandigheden voor de rechter van belang zijn bij het beoordelen van maatregelen tegen woonfraude. Woonfraude is een breed begrip, maar komt in de jurisprudentie niet voor als een afzonderlijke overtreding of onrechtmatigheid. Indien er een link met woonfraude gelegd wordt, gaat het om onrechtmatigheden op basis van verschillende wetten of overeenkomsten. Het betreft de volgende vormen van woonfraude.¹

In de eerste plaats zijn er casussen waarin sprake is van een vorm van illegale onderhuur.² Het merendeel van deze zaken heeft betrekking op het zonder medeweten van de verhuurder (vaak een woningcorporatie) in gebruik geven van de woning aan een derde. Dit kan worden aangemerkt als een tekortkoming in de nakoming³ van de huurovereenkomst⁴. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de huurder niet zelf de woning bewoond⁵, maar laat bewonen door een van zijn kinderen⁶. Ook indien een woning anders dan voor wonen wordt gebruikt vormt dit een grond voor ontbinding van de huurovereenkomst⁷. Hierbij kan gedacht worden aan het gebruik van de woning als clubhuis van een gewelddadige motorclub⁸, het aanbieden van seksuele dienstverlening⁹ in de woning of het in de woning exploiteren van een hennepwekerij¹⁰.

Daarnaast is een vorm van woonfraude het handelen in strijd met de regels van de woonruimteverdeling en het woonruimtevoorraadbeheer op basis van de Huisvestingswet 2014. Hierbij gaat het in veel gevallen over het tijdelijk¹¹ of permanent¹² verhuuren van de woning aan toeristen¹³; de omzetting¹⁴ van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte¹⁵ en woningvorming¹⁶, zoals het creëren van drie aparte studio's in een woning¹⁷.

Ten slotte wordt ook het in strijd met het bestemmingsplan¹⁸ splitsen van een woning aangemerkt als woonfraude.

1.2 Aanpak en leeswijzer

¹ Andere vormen van woonfraude, zoals de permanente bewoning van recreatiewoningen of het aanhouden van een woning voor uitkeringsdoeleinden, worden hier buiten beschouwing gelaten.

² Artikel 7:244 BW; ECLI:NL:RBOBR:2018:1868

³ Artikel 6:265 lid 1 BW

⁴ ECLI:NL:GHAMS:2019:287; ECLI:NL:RBAMS:2018:9663; ECLI:NL:GHAMS:2018:4809;

ECLI:NL:RBAMS:2018:7690; ECLI:NL:GHAMS:2018:3367; ECLI:NL:RBAMS:2018:5847; ECLI:NL:GHAMS:2018:324;

ECLI:NL:GHAMS:2017:4701; ECLI:NL:RBAMS:2017:7743

⁵ ECLI:NL:RBNHO:2017:5648; ECLI:NL:RBNHO:2017:5647

⁶ ECLI:NL:GHAMS:2017:3146; ECLI:NL:GHAMS:2017:2661

⁷ Artikelen 7:213 BW, 7:214 BW

⁸ ECLI:NL:RBAMS:2017:4966

⁹ ECLI:NL:RBOBR:2018:2104; ECLI:NL:RBAMS:2018:1496; ECLI:NL:RBAMS:2018:7034

¹⁰ ECLI:NL:RBAMS:2018:572

¹¹ ECLI:NL:RBAMS:2019:670; ECLI:NL:RBAMS:2019:150; ECLI:NL:RBAMS:2018:9237;

ECLI:NL:RBAMS:2018:7261; ECLI:NL:RBAMS:2018:7357; ECLI:NL:RVS:2018:2833;

ECLI:NL:RVS:2017:953

¹² ECLI:NL:RVS:2019:103

¹³ Artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014

¹⁴ Artikel 21, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet 2014

¹⁵ ECLI:NL:RBAMS:2018:6786

¹⁶ Artikel 21, aanhef en onder d, van de Huisvestingswet 2014

¹⁷ ECLI:NL:RBAMS:2019:90

¹⁸ ECLI:NL:RVS:2018:3056

Deze verkenning gebruikt jurisprudentie als centrale bron. Er is met name gekeken naar uitspraken van hogere rechtscolleges, meer in het bijzonder die van de gerechtshoven, de Hoge Raad der Nederlanden en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarbij is geconcentreerd op uitspraken die gewezen zijn in de periode 2015 tot en met 2019. Dit vanwege de noodzakelijke afbakening en behoud van de actualiteitswaarde.¹⁹ Voor de ontsluiting van deze jurisprudentie is ook incidenteel gebruik gemaakt van rechtsliteratuur. Benadrukt wordt dat deze verkenning, zoals dit woord al impliceert, niet een uitputtend overzicht bevat van jurisprudentie over woonfraude.

Hieronder zal afzonderlijk op voornoemde vormen van woonfraude worden ingegaan. Daarbij wordt telkens eerst het juridisch kader kort weergegeven en vervolgens relevante jurisprudentie besproken. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op verboden onderhuur. Daarna komt woonfraude in het kader van woonruimteverdeling en -voorraadbeheer aan bod (hoofdstuk 3). Deze verkenning sluit in hoofdstuk 4 af met woonfraude die samenhangt met handelen in strijd met het bestemmingsplan.

2. Onderhuur en de huurovereenkomst

2.1. Het juridisch kader bij onderhuur

Artikel 7:244 BW kent als hoofdregel een verbod voor de huurder tot volledige ingebruikgeving van de woonruimte. Deze regel is onder meer ingevoerd om onbevoegde onderhuur tegen te gaan en om bewijsproblemen bij de verhuurder te verminderen²⁰. Het wetsartikel bevat echter ook de bepaling dat de huurder van een zelfstandige woning die in die woning zijn hoofdverblijf heeft bevoegd is een deel daarvan aan een ander in gebruik te geven. Deze bevoegdheid kan door verhuurder en huurder bij overeenkomst worden uitgesloten. Hiervan wordt in de praktijk gebruikt gemaakt door onder meer woningcorporaties om ervoor te zorgen dat de sociale woningvoorraad wordt benut door de beoogde doelgroep. Dit gebeurt veelal in de algemene (huur)voorwaarden die van toepassing worden verklaard in het huurcontract²¹.

Tegen verboden onderhuur kunnen door de verhuurder diverse maatregelen worden genomen. In de jurisprudentie zijn vooral gevallen te zien waarbij ontbinding van de huurovereenkomst wordt gevorderd, een beroep wordt gedaan op een boetebeding of waarin schade in de vorm van winstafdracht (al dan niet met behulp van een beding daartoe) wordt gevorderd. Deze maatregelen worden hieronder nader besproken.

2.2. Ontbinding huurovereenkomst

Het handelen in strijd met een verbod van onderhuur kan beschouwd worden als een tekortkoming in de nakoming. Uit artikel 6:265 lid 1 BW volgt dat iedere tekortkoming van een partij in de nakoming van zijn verbintenissen, aan de wederpartij de bevoegdheid geeft om de overeenkomst geheel of gedeeltelijk te ontbinden, tenzij de tekortkoming gezien haar bijzondere aard of geringe betekenis deze ontbinding met haar gevolgen niet rechtvaardigt. Of een huurovereenkomst kan worden ontbonden op grond van dit artikel is dus afhankelijk van de omstandigheden van het geval. In de jurisprudentie zijn gevallen te vinden waarin als ernstige tekortkoming werd vastgesteld een onderhuur van drie maanden²², 42 kortstondige onderhuren via AirBnB²³, het

¹⁹ Op incidentele uitzonderingen na van uitspraken die nog steeds richtinggevend zijn.

²⁰ T&C bij artikel 7:244 BW. Het artikel ziet zowel op ingebruikgeving tegen een vergoeding (onderhuur) als op ingebruikgeving zonder vergoeding

²¹ Zie bijv. artikel 8.7 van de Algemene Huurvoorwaarden Woonruimte van Woningstichting Rochdale en artikel 15.1 van de Algemene huurvoorwaarden van Vestia

²² ECLI:NL:GHDHA:2015:564

²³ ECLI:NL:GHDHA:2017:1361

structureel onderverhuren van een deel van de woning²⁴, het door de huisbewaarder onderhuren van de woning²⁵, het vanwege detentie ter beschikking stellen van de woning aan een derde²⁶, het niet hebben van het hoofdverblijf in de woning²⁷, het in gebruik geven van een deel van de woning aan een motorclub²⁸ en het in gebruik (laten) geven van de woning voor prostitutiewerkzaamheden²⁹.

Dat wordt vastgesteld dat sprake is van een ernstige tekortkoming betekent niet noodzakelijkerwijs dat dan tot ontbinding kan worden overgegaan. Er dient immers rekening gehouden te worden met zowel het belang van woningcorporaties om de woning beschikbaar te krijgen ten behoeve van anderen die aangewezen zijn op een sociale huurwoning³⁰ als met het belang van de huurder om het ingrijpende gevolg van ontbinding en ontruiming te vermijden.³¹ Zo blijkt uit jurisprudentie dat bij de beoordeling van de gevolgen van de tekortkoming door de rechter specifiek wordt gekeken naar de persoonlijke omstandigheden van de onderverhuurder (bijv. de medische situatie of de mogelijkheden tot het vinden van andere woonruimte door onderverhuurder).³² Deze omstandigheden kunnen ertoe leiden dat een ontbinding, ondanks de ernstige tekortkoming, niet gerechtvaardigd is.

Een voorbeeld van deze belangenafweging biedt eerdergenoemde casus van het 42 keer kortstondig onderhuren via AirBnB. Daarin werd geoordeeld dat de ernstige tekortkoming, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, de aard en ernst van de tekortkomingen onvoldoende waren om een ontbinding van de huurovereenkomst met haar gevolgen te rechtvaardigen. Daarvoor achtte het Gerechtshof Amsterdam onder meer van belang dat van overlast niet is gebleken, de woning niet is onttrokken aan de sociale woningvoorraad en de woonfunctie heeft behouden, huurder zich 22 jaar als goed huurder heeft gedragen, behoud van de woning volgens de behandelaars van huurder onontbeerlijk is en huurder direct na mededeling van de woningcorporatie is gestopt met de vakantieverhuur en heeft toegezegd nooit meer daartoe over te gaan³³.

Het is lastig een sluitende waaier van gezichtspunten te geven die van belang is bij bovenstaande belangenafweging. Wel is in de literatuur gewezen op enkele terugkerende gezichtspunten. Van Harmelen zegt hierover: *"Zo wordt betekenis toegekend aan de mate waarin een huurder zich bewust is van het verbod tot onderverhuur, of er sprake is van overlast voor omwonenden, maar soms ook de maatschappelijke discussie die over verhuur via Airbnb en vergelijkbare bemiddelaars wordt gevoerd en de onduidelijkheid die daardoor voor huurders bestaat. Rechters neigen ertoe om bij de gedeeltelijke verhuur van een sociale huurwoning de ernst van de tekortkoming te relativeren door in de overweging te betrekken dat weliswaar sprake is van commerciële verhuur, maar de woning door de gedeeltelijke onderverhuur niet is onttrokken aan de voorraad sociale woningen en de bestemming "sociale woonruimte" behouden is gebleven. Er wordt relatief vaak grote betekenis toegekend aan de gevolgen die de ontbinding voor de betrokken huurder en inwonende kinderen heeft, iets wat op grond van het Kinderrechtenverdrag ook in de beoordeling moet worden betrokken. Soms speelt ook een rol wat de verhuurder met de woning zou doen na ontbinding. Ook wordt wel betekenis toegekend aan wat de huurder heeft gedaan na te zijn betrapt op onderverhuur. Al met al leert de tot zover ontwikkelde rechtspraak dat bij de gedeeltelijke onderverhuur van een sociale huurwoning de huurovereenkomst niet snel zal worden ontbonden."*³⁴

Ontruiming komt voor als in strijd met een verbod op onderhuur wordt gehandeld, veelal in combinatie met een vordering tot ontbinding van de huurovereenkomst³⁵. Bij vorderingen tot ontruiming wordt in bepaalde uitspraken expliciet gesteld dat de woningcorporatie (spoedeisend) belang heeft bij ontruiming op korte termijn, enerzijds vanwege de signaalwerking die daarvan uitgaat en anderzijds in het belang van een rechtvaardige verdeling van schaarse sociale

²⁴ ECLI:NL:GHAMS:2016:1543

²⁵ ECLI:NL:RBAMS:2017:7743

²⁶ ECLI:NL:GHAMS:2018:3250

²⁷ ECLI:NL:GHAMS:2016:4200; ECLI:NL:RBNHO:2017:5648

²⁸ ECLI:NL:GHAMS:2018:126

²⁹ ECLI:NL:GHAMS:2015:5457; ECLI:NL:GHAMS:2018:3249

³⁰ Zie ook expliciet ECLI:NL:GHAMS:2016:4200; ECLI:NL:GHAMS:2016:630; ECLI:NL:GHAMS:2017:4701

³¹ ECLI:NL:HR:2018:1810

³² ECLI:NL:GHAMS:2017:1191

³³ ECLI:NL:GHDHA:2017:1361

³⁴ R.H.C. van Harmelen, noot bij ECLI:NL:RBAMS:2018:7828, RVR 2019/8

³⁵ ECLI:NL:GHSHE:2016:184

woonruimte³⁶. Met betrekking tot de ontruimingsbevoegdheid geldt wel dat rekening gehouden dient te worden met de persoonlijke omstandigheden van de (hoofd)huurder. Zo kan er sprake zijn van misbruik van de executiebevoegdheid als de verhuurder direct overgaat tot ontruiming terwijl er omstandigheden bij de huurder zijn die nopen tot enig uitstel daarvan³⁷.

2.3. Boetebeding

In de praktijk ziet men bij huurovereenkomsten dat boetebedingen worden opgenomen als stok achter de deur tegen onderhuur. Deze komen in verschillende vormen voor (boete ineens, boete per dag, boete als percentage van de huurprijs etc.), maar bevatten allen in essentie de regeling dat de huurder een boete dient te betalen indien deze – ondanks een verbod – tot onderhuur overgaat. De boetebedingen mogen echter niet leiden tot excessieve gevolgen. Om dit te bewerkstelligen bestaat onder meer artikel 6:233 sub a BW, dat ziet op de vernietiging van onredelijk bezwarende boetebedingen in algemene voorwaarden. Van belang is de Europese Richtlijn oneerlijke bedingen (93/13/EEG). De rechter dient namelijk ambtshalve te toetsen of er sprake is van een 'oneerlijk beding' in de zin van deze richtlijn³⁸. In dit verband speelt ook een opstapeling van sancties een rol. Bij bijvoorbeeld een cumulatie van een boetebeding en een afdrachtverplichting (zie hieronder) dient de rechter te onderzoeken of (vanwege deze cumulatie) sprake is van een oneerlijk beding als bedoeld in voornoemde richtlijn³⁹.

Bij de beoordeling of het beding oneerlijk is dienen alle omstandigheden op het moment waarop de overeenkomst is gesloten in aanmerking genomen te worden, rekening houdend met de aard van de dienst waarop de overeenkomst betrekking heeft, te weten huur van woonruimte. Daarbij is bij woningcorporaties de omstandigheid relevant dat schaarse sociale huurwoningen worden verhuurd en de corporatie er groot belang bij heeft dat deze conform de wet aan de doelgroep wordt toegewezen⁴⁰.

De jurisprudentie laat een wisselend beeld zien van de slagingskans van beroepen op vernietiging van boetebedingen. Van der Hoek komt na bestudering van jurisprudentie van verschillende rechters over het boetebeding en het beding tot winstafdracht dan ook tot de conclusie dat *"de op dit moment toegestane boete voor verboden onderhuur hiermee onduidelijk [blijft]. De verplichte afdracht van de ontvangen huurgelden lijkt op zichzelf toegestaan. Zij is echter onredelijk bezwarend als de schuldenaar daarnaast een aanzienlijke aanvullende boete verschuldigd is."*⁴¹ Het is dus niet eenduidig welke (soorten) boetebedingen geoorloofd zijn, maar de jurisprudentie biedt wel enige handvatten. In recente rechtspraak werd niet als onredelijk bezwarend geoordeeld een boete van 10% van de huurprijs per dag in combinatie met winstafdracht⁴², een boete van driemaal de huurprijs (met een minimum van € 45,-) per dag in combinatie met winstafdracht⁴³ en een boete van € 4.500,-⁴⁴. Vaste jurisprudentie is inmiddels dat een ongelimiteerde boeteclausule wel onredelijk bezwarend is.⁴⁵ Ook is duidelijk dat voor de eventuele vernietiging van de boeteclausule irrelevant is of de schuldeiser de nakoming van een beding nastreeft; het feit dat deze is overeengekomen op papier is relevant. Verder maakt het niet uit of de boetes in een aparte clausule zijn opgenomen of verspreid over verschillende bepalingen of documenten. De rechter moet immers rekening houden met alle bedingen van de overeenkomst⁴⁶.

Indien de rechter tot het oordeel komt dat een boetebeding onredelijk bezwarend is, dient hij over te gaan tot vernietiging daarvan. Indien hij niet tot dat oordeel komt, bestaat nog de mogelijkheid tot inperking van een boetebeding op basis van artikel 6:94 lid 1 BW. Deze bepaling geeft de

³⁶ ECLI:NL:GHAMS:2018:3250; ECLI:NL:GHAMS:2016:2513

³⁷ ECLI:NL:GHARL:2015:5783

³⁸ ECLI:NL:HR:2016:340

³⁹ ECLI:NL:HR:2017:2275. Zie hierover nader F. van der Hoek, 'Schuld en Boete: gedachten bij de toetsingsplicht van cumulatieve boetebedingen na Radlinger en Lewis/Stam', *WR* 2018/83

⁴⁰ ECLI:NL:GHAMS:2017:4171

⁴¹ P.T.J. Wolters, 'De vernietiging en matiging van boetebedingen in huurovereenkomsten ten aanzien van onroerende zaken in de feitenrechtspraak', *WR* 2017/136

⁴² ECLI:NL:GHAMS:2017:4171

⁴³ ECLI:NL:GHAMS:2018:407

⁴⁴ ECLI:NL:GHAMS:2018:4091

⁴⁵ H.M. Meijerink, noot bij ECLI:NL:RBAMS:2016:3568, *WR* 2016/111; ECLI:NL:RBAMS:2015:887

⁴⁶ ECLI:EU:C:2016:283 (*Radlinger*)

rechter de bevoegdheid tot matiging van een contractuele boete. Dit kan slechts indien de billijkheid dit klaarblijkelijk eist, dus als de toepassing van een boetebeding in de gegeven omstandigheden tot een buitensporig en daarom onaanvaardbaar resultaat leidt. Daarbij zal de rechter niet alleen moeten letten op de verhouding tussen de werkelijke schade en de hoogte van de boete, maar ook op de aard van de overeenkomst, de inhoud en de strekking van het beding, de hoedanigheid van partijen en de omstandigheden waaronder het is ingeroepen.⁴⁷ Artikel 6:94 lid 1 BW kan, in tegenstelling tot artikel 6:233 sub a BW, alleen door de rechter worden toegepast op verzoek van de huurder die de boete krijgt. Er is niet veel jurisprudentie te vinden waarin de rechter daadwerkelijk tot matiging overgaat van boetes bij onderhuur van sociale woningen. Een voorbeeld bied wel ECLI:NL:GHAMS:2018:4091, een geval waarin een huurder haar sleutels tijdens een vakantie had gegeven aan een kennis, die vervolgens de woning via AirBnB verhuurde. De rechter matigde de boete van € 4.500,- hier tot nihil. Daarbij overwoog de rechter dat niet is vastgesteld dat de huurder in financiële zin heeft geprofiteerd van de verhuur, de commerciële verhuur slechts enkele maanden betrof en de huurder door de (kosten van de) ontruiming al zwaar is getroffen.

2.4 Winstafdracht

Winstafdracht kan via twee sporen plaatsvinden. Ter ontmoediging van verboden onderhuur kan door de verhuurder in de huurovereenkomst een beding inzake winstafdracht worden bedongen. Hiermee wordt de onrechtmatig verkregen winst afgeroomd van de huurder. Dit kan worden opgenomen naast bijvoorbeeld een boetebeding,⁴⁸ maar ook op zichzelf staan. In de praktijk blijkt dat in gevallen waarin een boetebeding⁴⁹ of ontbinding van de huurovereenkomst⁵⁰ als te effectueren maatregel te ingrijpend wordt bevonden, winstafdracht wel tot de mogelijkheden kan behoren.

Winstafdracht kan ook zonder beding achteraf worden gevorderd bij de rechter. De rechtsgrondslag hiervoor is art. 6:104 BW. In ECLI:NL:HR:2010:BM0893 scheidt de Hoge Raad de kaders voor deze bepaling in het kader van onderhuur. De bepaling geeft geen vordering tot winstafdracht, maar verleent de rechter een discretionaire bevoegdheid om de gevorderde schadevergoeding te begroten op de door het onrechtmatig handelen of de wanprestatie genoten winst, of een deel daarvan. Het concrete nadeel hoeft door de benadeelde (woningcorporatie) niet noodzakelijk aangetoond te worden, voldoende is dat de aanwezigheid van enige schade aannemelijk is gemaakt. Indien aannemelijk is dat het door de huurder behaalde financiële voordeel de vermoedelijke omvang van de schade van de corporatie aanmerkelijk te boven gaat, moet de schade in beginsel worden begroot op een door de rechter te bepalen gedeelte van de winst. Ook oordeelt de Hoge Raad dat niet de eis gesteld kan worden dat (de rechter motiveert dat) de ingevolge artikel 6:104 BW op te leggen schadevergoeding in reële verhouding staat tot de daadwerkelijk geleden schade. De bepaling leent zich juist voor toepassing in die gevallen, waarin niet vastgesteld kan worden wat de exacte omvang van de geleden schade is, evenmin als de mate waarin huurster aan het ontstaan van die schade heeft bijgedragen. Daarmee biedt artikel 6:104 BW de verhuurder een relatief laagdrempelig instrument om schadevergoeding in de zin van winstafdracht te vorderen bij verboden onderhuur.

3. Woonruimteverdeling en -voorraadbeheer en de Huisvestingswet 2014

3.1 De regeling in de Huisvestingswet 2014

Indien er schaarste aan woonruimte is die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten, kan de gemeenteraad een huisvestingsverordening opstellen waarin ook regels met betrekking tot woonruimteverdeling en -voorraadbeheer kunnen worden opgenomen.

⁴⁷ ECLI:NL:HR:2007:AZ6883; HR 13 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW4986

⁴⁸ ECLI:NL:GHAMS:2018:407

⁴⁹ ECLI:NL:RBAMS:2015:887

⁵⁰ ECLI:NL:GHDHA:2017:2197

In het kader van woonruimteverdeling is artikel 8 van de Huisvestingswet 2014 van belang. Op grond van deze bepaling is het verboden om woonruimte die in de huisvestingsverordening is aangewezen voor bewoning in gebruik te geven of te nemen zonder vergunning van burgemeester en wethouders. Indien een huurder van een in de verordening aangewezen woonruimte deze wil onderverhuren moet de onderhuurder een huisvestingsvergunning aanvragen bij de gemeente. Bij de aanvraag van een huisvestingsvergunning zal de onderhuurder moeten aantonen dat de verhuurder bereid is met hem een huurovereenkomst aan te gaan indien hij een huisvestingsvergunning verkrijgt. Indien de onderverhuur illegaal plaatsvindt zal de onderhuurder hiertoe niet in staat zijn, waardoor deze dus geen vergunning zal verkrijgen.

Indien een in de huisvestingsverordening aangewezen woonruimte in gebruik wordt *genomen* zonder huisvestingsvergunning, kan het college van burgemeester en wethouders een bestuurlijke boete opleggen. De op te leggen bestuurlijke boete bedraagt maximaal het bedrag van de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (sinds 1 januari 2018: € 415). Voor het in gebruik *geven* van een in een huisvestingsverordening aangewezen woonruimte aan een woningzoekende zonder huisvestingsvergunning kan aan de illegale onderverhuurder een boete opgelegd worden van maximaal de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (sinds 1 januari 2018: € 20.750).

In het kader van woonruimtevoorraadbeheer kan onder meer voor het geheel of gedeeltelijk onttrekken van een woonruimte⁵¹, het omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte⁵² en het verbouwen van woonruimte in twee of meer woonruimten⁵³ een vergunning worden ingesteld. Een dergelijke vergunning heeft naast het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad ook als doel een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het betreffende pand te voorkomen.⁵⁴ Het feit dat de Huisvestingswet 2014 een bevoegdheid geeft aan de gemeenteraad tot het vaststellen van een huisvestingsverordening, geeft gemeenten de beleidsruimte om afhankelijk van de lokale omstandigheden in die verordening maatwerk te leveren.

Indien het college van burgemeester en wethouders vaststelt dat een woning is onttrokken of omgezet zonder de nodige vergunning, kan het een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom⁵⁵ opleggen. Daarnaast kan een bestuurlijke boete worden opgelegd van maximaal het bedrag van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (sinds 1 januari 2018: € 20.750).

3.2. Woonvoorraadbeheer: vergunning voor onttrekking, omzetting en woningvorming

In de jurisprudentie zijn verschillende voorbeelden van toepassing van vergunningen in het kader van woonvoorraadbeheer te vinden.

Met een onttrekkingsvergunning wordt voorkomen dat de al schaarse woonruimtevoorraad nog verder wordt verkleind. Dit zal onder meer het geval zijn bij een functiewijziging van het gebruik, het gebruik van de woning als tweede woning of vakantiehuis voor toeristen⁵⁶ of bij sloop van de woning⁵⁷. Uit de jurisprudentie blijkt dat dit verbod om zonder vergunning een woning te onttrekken onder meer wordt toegepast indien een *deel* van de woning gebruikt

⁵¹ Artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014

⁵² Artikel 21, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet 2014

⁵³ Artikel 21, aanhef en onder d, van de Huisvestingswet 2014

⁵⁴ Kamerstuk 32 271, C, p. 7

⁵⁵ Artikel 32 van de Huisvestingswet 2014, jo. artikel 125 van de Gemeentewet ECLI:NL:RVS:2018:2113

⁵⁶ Kamerstuk 32 271, nr. 3, p. 52

⁵⁷ Kamerstuk 32 271, nr. 3, p. 26

wordt voor het bedrijfsmatig kweken van hennepplanten,⁵⁸ de verhuur van de woning aan en het gebruik van de woning door toeristen⁵⁹ en hotelmatige exploitatie van een woning⁶⁰.

Via een omzettingsvergunning kunnen gemeenten kamerverhuur of logiesbedrijven in buurten en wijken reguleren. Indien kamerverhuur geconcentreerd is in enkele straten, heeft dat een effect op de leefbaarheid in die straten. Door kamerverhuur, het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimten, te beperken per straat, buurt of wijk, worden de lasten die gepaard gaan met kamerverhuur meer gespreid over de stad⁶¹. Uit de jurisprudentie blijkt dat van omzetting onder meer sprake is indien de woning wordt verhuurd aan meerdere personen die niet tot één huishouden behoren⁶² zoals verschillende werknemers⁶³ of wanneer de woning wordt verhuurd aan meerdere studenten⁶⁴.

Via een vergunning tot woningvorming⁶⁵ kan worden voorkomen dat in een woning zelfstandige studio's⁶⁶ worden gerealiseerd.

3.3. Overtreder bij woonruimteverdeling en -voorraadbeheer

Bij zowel de bepalingen inzake woonruimteverdeling als die van woonruimtebeheer wordt als overtreder allereerst aangemerkt degene die het desbetreffende wettelijk voorschrift daadwerkelijk heeft geschonden. Dit is in eerste instantie degene die de verboden handeling fysiek heeft verricht. Dit hoeft niet noodzakelijk de eigenaar te zijn, maar kan ook de verhuurder en beheerder betreffen.⁶⁷ In bepaalde gevallen kan als overtreder ook worden aangemerkt degene die de overtreding niet zelf feitelijk heeft begaan, maar aan wie de handeling is toe te rekenen en voor de overtreding verantwoordelijk kan worden gehouden. De eigenaar, beheerder of verhuurder zijn verplicht een zekere mate van toezicht te houden op het gebruik van de woning⁶⁸. Om niet verantwoordelijk te kunnen worden gehouden voor het onrechtmatig gebruik moet de eigenaar of verhuurder aannemelijk maken dat hij niet wist en niet kon weten dat het pand onrechtmatig gebruikt werd.⁶⁹ Bovendien kan het verbod gericht zijn tot meerdere personen waardoor meerdere personen voor het overtreden ervan tegelijkertijd kunnen worden beboet.⁷⁰

3.4. Handhaving bij woonruimteverdeling en -voorraadbeheer

In de jurisprudentie zijn enkele voorbeelden te vinden van bestuurlijke boetes in het kader van woonruimteverdeling. Dit ziet met name op boetes voor het in gebruik geven van woonruimte zonder huisvestingsvergunning. Het maximale bedrag per overtreding hiervoor is, zoals hierboven aangegeven, thans € 20.750. In de rechtspraak werden boetes gesanctioneerd van € 8.000 voor de hoofdverhuurder voor het ontbreken van concreet toezicht⁷¹, €18.500⁷² en €

⁵⁸ ECLI:NL:RVS:2018:3703; ECLI:NL:RVS:2018:1950; ECLI:NL:RVS:2018:1754

⁵⁹ ECLI:NL:RVS:2015:3155; ECLI:NL:RVS:2018:2833; ECLI:NL:RVS:2018:2306; ECLI:NL:RVS:2018:428

⁶⁰ ECLI:NL:RVS:2017:2473

⁶¹ Kamerstuk 32 271, nr. 3, p. 26

⁶² ECLI:NL:RVS:2019:87; ECLI:NL:RVS:2019:88; ECLI:NL:RVS:2019:104; ECLI:NL:RVS:2019:88; ECLI:NL:RVS:2018:2429; ECLI:NL:RVS:2017:2641

⁶³ ECLI:NL:RVS:2017:375

⁶⁴ ECLI:NL:RVS:2018:2429; ECLI:NL:RVS:2018:2113; ECLI:NL:RVS:2017:375

⁶⁵ Artikel 21, aanhef en onder d, van de Huisvestingswet 2014

⁶⁶ ECLI:NL:RBAMS:2019:90

⁶⁷ ECLI:NL:RVS:2019:104; ECLI:NL:RVS:2019:88; ECLI:NL:RVS:2018:428

⁶⁸ ECLI:NL:RVS:2018:2306

⁶⁹ ECLI:NL:RVS:2018:1950

⁷⁰ ECLI:NL:RVS:2019:87; ECLI:NL:RVS:2018:428

⁷¹ ECLI:NL:RVS:2014:117

⁷² ECLI:NL:RVS:2017:2864

24.000,00 wegens het in gebruik geven van woonruimten op vier locaties⁷³. In laatstgenoemde casus was de huurder op grond van de huurovereenkomst weliswaar bevoegd de woonruimten in onderhuur te geven, maar werd hiermee in strijd met de huisvestingsverordening gehandeld.

Bij woonvoorraadbeheer is als gezegd het maximale boetebedrag op het moment eveneens € 20.750. Uit rechtspraak volgt dat het bedrag van de boete in het individuele geval mede-afhankelijk is van de ernst van de overtreding, het behaalde voordeel uit de overtreding⁷⁴ of de overtreding is begaan in de uitvoering van bedrijfsmatige activiteiten en het feit of er recidive heeft plaatsgevonden.⁷⁵ In de jurisprudentie zijn met betrekking tot woonvoorraadbeheer vooral gevallen te vinden waarin een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Naast het feit dat voor een overtreding van een verbod uit de Huisvestingswet 2014 een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, kan uiteraard ook sprake zijn van andere verboden. Bij bedrijfsmatige hennepcultuur in een woning kan een bestuurlijke boete opgelegd worden voor het gedeeltelijk onttrekken van de woning⁷⁶, kan de woning worden gesloten op basis van artikel 13b van de Opiumwet en kunnen de strafbaar gestelde overtredingen of misdrijven bestraft worden op basis van het Wetboek van strafrecht.

4. Gebruik in strijd met het bestemmingsplan

4.1. Het wettelijk kader van de Wet Ruimtelijke ordening

Iedere gemeente is verplicht voor zijn gehele grondgebied een bestemmingsplan op te stellen⁷⁷. In een bestemmingsplan worden de gebruiksmogelijkheden vastgelegd voor een gebied. In het bestemmingsplan kan de woonfunctie dusdanig worden geformuleerd dat onder “woning” uitsluitend wordt verstaan een complex van ruimten, bedoeld voor de huisvesting van een afzonderlijk huishouden⁷⁸. Daardoor is het in een gebied dat als dusdanig bestemd is niet toegestaan om een pand te gebruiken ten behoeve van kamerbewoning zonder een omgevingsvergunning⁷⁹ voor het afwijken van het bestemmingsplan. In beleidsregels wordt meestal vastgelegd welke overwegingen betrokken worden bij het al dan niet verlenen van een vergunning. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan: een gebruiksoppervlakte-eis⁸⁰, de mogelijke overlast, de mogelijke afbreuk aan het woonkarakter van een buurt, of het gebruik met het woonkarakter van de omgeving in overeenstemming is en of er wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein⁸¹.

4.2. Inzet van het instrumentarium uit Wet ruimtelijke ordening

Voorbeelden van activiteiten waarvoor in het kader van woonfraude gebruik gemaakt kan worden van het bestemmingsplan zijn onder meer: het gebruik van een pand met kantoorbestemming ten behoeve van kamergewijze verhuur⁸², het splitsen van een pand met een woonbestemming in vijf appartementen/studio's⁸³, het intern verbouwen van een pand met woonbestemming tot zes kamers en een appartement⁸⁴, het splitsen van een woonboerderij in

⁷³ ECLI:NL:RVS:2015:2903

⁷⁴ ECLI:NL:RVS:2018:1754; ECLI:NL:RVS:2015:2996

⁷⁵ ECLI:NL:RVS:2017:2641

⁷⁶ ECLI:NL:RVS:2018:3703; ECLI:NL:RVS:2018:1950; ECLI:NL:RVS:2018:1754

⁷⁷ Artikel 3.1, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening

⁷⁸ Zie vb. ECLI:NL:RVS:2017:1640; ECLI:NL:RVS:2017:1972

⁷⁹ Artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo

⁸⁰ ECLI:NL:RBOBR:2018:339

⁸¹ ECLI:NL:RVS:2018:649

⁸² ECLI:NL:RVS:2018:2277; ECLI:NL:RVS:2018:2276; ECLI:NL:RVS:2018:1265

⁸³ ECLI:NL:RVS:2018:650

⁸⁴ ECLI:NL:RVS:2018:649

twee woningen met als doel deze te gebruiken voor het huisvesten van maximaal acht niet-verwante personen⁸⁵, illegale bewoning bedrijfspanden⁸⁶, kamerbewoning aan probleemjongeren en daklozen in gebied met bestemming bedrijventerrein⁸⁷, het omzetten van een rijtjeswoning naar 5 onzelfstandige woonruimtes⁸⁸, de verhuur van kamers in de bovenwoning⁸⁹ en het wijzigen van het gebruik van een viertal woningen in veertien onzelfstandige wooneenheden⁹⁰.

4.3. Handhaving

Op basis van de Wet ruimtelijke ordening kan het college van burgemeester en wethouders handhaven door middel van een bestuursdwang. Het opleggen van een last onder dwangsom heeft als doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.⁹¹ De hoogte van de dwangsom dient in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom⁹². Het opleggen van een last onder dwangsom heeft als doel de overtreder te bewegen tot naleving van de voor hem geldende regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. De hoogte in de gevonden casussen varieert: verhuur van kamers in de bovenwoning van het pand: €2.500⁹³; kamerbewoning in pand met bestemming wonen: €1.500 per week met een maximum van €15.000⁹⁴; kamerverhuur in een woning te (doen) staken en gestaakt te (doen) houden: €10.000⁹⁵; het gebruiken en/of laten gebruiken van een pand met woonbestemming ten behoeve van kamerbewoning €2.100 per week met een maximum van €21.000⁹⁶; pand met woonbestemming wordt gebruikt voor kamerbewoning voor expats: €100.000⁹⁷.

In geval van overtreding van een wettelijk voorschrift zal het college van burgemeester en wethouders in beginsel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Dit is de zogenoemde beginselplicht tot handhaving. Onder bijzondere omstandigheden mag van het college worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Het enkele feit dat het college niet bereid is gebruik te maken van zijn bevoegdheid om een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan te verlenen is voldoende om aan te tonen dat er geen zicht op legalisering is⁹⁸. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.⁹⁹

Op basis van de Wet ruimtelijke ordening kan het college van burgemeester en wethouders geen bestuurlijke boete opleggen. Wel is het verbod om gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met de regels die gesteld zijn bij of krachtens de Wet ruimtelijke ordening¹⁰⁰ strafbaar

⁸⁵ ECLI:NL:RVS:2018:595

⁸⁶ ECLI:NL:RBNHO:2016:10630

⁸⁷ ECLI:NL:RVS:2017:3364

⁸⁸ ECLI:NL:RBGEL:2017:5113

⁸⁹ ECLI:NL:RVS:2017:1872

⁹⁰ ECLI:NL:RBMNE:2016:5691

⁹¹ ECLI:NL:RVS:2014:328

⁹² Artikel 5:32b, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht

⁹³ ECLI:NL:RVS:2019:115

⁹⁴ ECLI:NL:RVS:2017:1640

⁹⁵ ECLI:NL:RVS:2017:2374

⁹⁶ ECLI:NL:RVS:2018:309

⁹⁷ ECLI:NL:RBMNE:2018:1443

⁹⁸ ECLI:NL:RVS:2015:2577

⁹⁹ ECLI:NL:RVS:2019:115

¹⁰⁰ Artikel 7.2 van de Wet ruimtelijke ordening

gesteld op basis van de Wet op de economische delicten¹⁰¹. Indien het verbod opzettelijk wordt overtreden is het een misdrijf, anders een overtreding. Op een misdrijf¹⁰² staat een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren, taakstraf of geldboete van de vierde categorie¹⁰³ en bij recidive¹⁰⁴ een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren, taakstraf of geldboete van de vijfde categorie¹⁰⁵. Op een overtreding¹⁰⁶ staat een hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie¹⁰⁷. Daarnaast kunnen ook bijkomende straffen zoals onder meer de gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming¹⁰⁸ van de veroordeelde of andere maatregelen worden opgelegd¹⁰⁹.

¹⁰¹ Artikel 1a, onder 2°

¹⁰² Artikel 6, eerste lid, onder 2°, van de Wet op de economische delicten

¹⁰³ Sinds 1 januari 2018: €20.750

¹⁰⁴ Artikel 6, eerste lid, onder 3°, van de Wet op de economische delicten

¹⁰⁵ Sinds 1 januari 2018: €83.000

¹⁰⁶ Artikel 6, eerste lid, onder 5°, van de Wet op de economische delicten

¹⁰⁷ Sinds 1 januari 2018: €20.750

¹⁰⁸ Artikel 7, onderdeel c, van de Wet op de economische delicten

¹⁰⁹ Artikel 6, tweede lid, van de Wet op de economische delicten

4.4. Verschil tussen Huisvestingswet 2014 en Wet ruimtelijke ordening

	Huisvestingswet 2014	Wet ruimtelijke ordening
Inzet van instrumentarium	Alleen bij schaarste die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten	Iedere gemeente moet een bestemmingplan maken
Afwegingsgronden	<ul style="list-style-type: none">- Samenstelling en behoud van woonruimtevoorraad- Leefbaarheid (druk op de woonomgeving)	Goede ruimtelijke ordening
Toepasbaar op	Woonruimte	Alle gebouwen (en gronden)
Handhaving	<ul style="list-style-type: none">- Bestuursdwang- Bestuurlijke boete	<ul style="list-style-type: none">- Bestuursdwang- Strafrechtelijke vervolging