

## 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.<sup>1</sup>

In de eerste plaats zijn er casussen waarin sprake is van een vorm van illegale onderhuur.<sup>2</sup> 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 nakoming<sup>3</sup> van de huurovereenkomst<sup>4</sup>. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de huurder niet zelf de woning bewoond<sup>5</sup>, maar laat bewonen door een van zijn kinderen<sup>6</sup>. Ook indien een woning anders dan voor wonen wordt gebruikt vormt dit een grond voor ontbinding van de huurovereenkomst<sup>7</sup>. Hierbij kan gedacht worden aan het gebruik van de woning als clubhuis van een gewelddadige motorclub<sup>8</sup>, het aanbieden van seksuele dienstverlening<sup>9</sup> in de woning of het in de woning exploiteren van een hennepwekerij<sup>10</sup>.

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 tijdelijk<sup>11</sup> of permanent<sup>12</sup> verhuuren van de woning aan toeristen<sup>13</sup>; de omzetting<sup>14</sup> van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte<sup>15</sup> en woningvorming<sup>16</sup>, zoals het creëren van drie aparte studio's in een woning<sup>17</sup>.

Ten slotte wordt ook het in strijd met het bestemmingsplan<sup>18</sup> splitsen van een woning aangemerkt als woonfraude.

### 1.2 Aanpak en leeswijzer

---

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

<sup>2</sup> Artikel 7:244 BW; ECLI:NL:RBOBR:2018:1868

<sup>3</sup> Artikel 6:265 lid 1 BW

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> ECLI:NL:RBNHO:2017:5648; ECLI:NL:RBNHO:2017:5647

<sup>6</sup> ECLI:NL:GHAMS:2017:3146; ECLI:NL:GHAMS:2017:2661

<sup>7</sup> Artikelen 7:213 BW, 7:214 BW

<sup>8</sup> ECLI:NL:RBAMS:2017:4966

<sup>9</sup> ECLI:NL:RBOBR:2018:2104; ECLI:NL:RBAMS:2018:1496; ECLI:NL:RBAMS:2018:7034

<sup>10</sup> ECLI:NL:RBAMS:2018:572

<sup>11</sup> 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

<sup>12</sup> ECLI:NL:RVS:2019:103

<sup>13</sup> Artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014

<sup>14</sup> Artikel 21, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet 2014

<sup>15</sup> ECLI:NL:RBAMS:2018:6786

<sup>16</sup> Artikel 21, aanhef en onder d, van de Huisvestingswet 2014

<sup>17</sup> ECLI:NL:RBAMS:2019:90

<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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 verminderen<sup>20</sup>. 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 huurcontract<sup>21</sup>.

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 maanden<sup>22</sup>, 42 kortstondige onderhuren via AirBnB<sup>23</sup>, het

---

<sup>19</sup> Op incidentele uitzonderingen na van uitspraken die nog steeds richtinggevend zijn.

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

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

<sup>22</sup> ECLI:NL:GHDHA:2015:564

<sup>23</sup> ECLI:NL:GHDHA:2017:1361

structureel onderverhuren van een deel van de woning<sup>24</sup>, het door de huisbewaarder onderhuren van de woning<sup>25</sup>, het vanwege detentie ter beschikking stellen van de woning aan een derde<sup>26</sup>, het niet hebben van het hoofdverblijf in de woning<sup>27</sup>, het in gebruik geven van een deel van de woning aan een motorclub<sup>28</sup> en het in gebruik (laten) geven van de woning voor prostitutiewerkzaamheden<sup>29</sup>.

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 huurwoning<sup>30</sup> als met het belang van de huurder om het ingrijpende gevolg van ontbinding en ontruiming te vermijden.<sup>31</sup> 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).<sup>32</sup> 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 gaan<sup>33</sup>.

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."*<sup>34</sup>

Ontruiming komt voor als in strijd met een verbod op onderhuur wordt gehandeld, veelal in combinatie met een vordering tot ontbinding van de huurovereenkomst<sup>35</sup>. 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

<sup>24</sup> ECLI:NL:GHAMS:2016:1543

<sup>25</sup> ECLI:NL:RBAMS:2017:7743

<sup>26</sup> ECLI:NL:GHAMS:2018:3250

<sup>27</sup> ECLI:NL:GHAMS:2016:4200; ECLI:NL:RBNHO:2017:5648

<sup>28</sup> ECLI:NL:GHAMS:2018:126

<sup>29</sup> ECLI:NL:GHAMS:2015:5457; ECLI:NL:GHAMS:2018:3249

<sup>30</sup> Zie ook expliciet ECLI:NL:GHAMS:2016:4200; ECLI:NL:GHAMS:2016:630; ECLI:NL:GHAMS:2017:4701

<sup>31</sup> ECLI:NL:HR:2018:1810

<sup>32</sup> ECLI:NL:GHAMS:2017:1191

<sup>33</sup> ECLI:NL:GHDHA:2017:1361

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

<sup>35</sup> ECLI:NL:GHSHE:2016:184

woonruimte<sup>36</sup>. 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 daarvan<sup>37</sup>.

### 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 richtlijn<sup>38</sup>. 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 richtlijn<sup>39</sup>.

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 toegewezen<sup>40</sup>.

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."*<sup>41</sup> 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 winstafdracht<sup>42</sup>, een boete van driemaal de huurprijs (met een minimum van € 45,-) per dag in combinatie met winstafdracht<sup>43</sup> en een boete van € 4.500,-<sup>44</sup>. Vaste jurisprudentie is inmiddels dat een ongelimiteerde boeteclausule wel onredelijk bezwarend is.<sup>45</sup> 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 overeenkomst<sup>46</sup>.

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

---

<sup>36</sup> ECLI:NL:GHAMS:2018:3250; ECLI:NL:GHAMS:2016:2513

<sup>37</sup> ECLI:NL:GHARL:2015:5783

<sup>38</sup> ECLI:NL:HR:2016:340

<sup>39</sup> 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

<sup>40</sup> ECLI:NL:GHAMS:2017:4171

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

<sup>42</sup> ECLI:NL:GHAMS:2017:4171

<sup>43</sup> ECLI:NL:GHAMS:2018:407

<sup>44</sup> ECLI:NL:GHAMS:2018:4091

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

<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup> 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,<sup>48</sup> maar ook op zichzelf staan. In de praktijk blijkt dat in gevallen waarin een boetebeding<sup>49</sup> of ontbinding van de huurovereenkomst<sup>50</sup> 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.

---

<sup>47</sup> ECLI:NL:HR:2007:AZ6883; HR 13 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW4986

<sup>48</sup> ECLI:NL:GHAMS:2018:407

<sup>49</sup> ECLI:NL:RBAMS:2015:887

<sup>50</sup> 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 woonruimte<sup>51</sup>, het omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte<sup>52</sup> en het verbouwen van woonruimte in twee of meer woonruimten<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup> 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 dwangsom<sup>55</sup> 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 toeristen<sup>56</sup> of bij sloop van de woning<sup>57</sup>. 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

<sup>51</sup> Artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014

<sup>52</sup> Artikel 21, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet 2014

<sup>53</sup> Artikel 21, aanhef en onder d, van de Huisvestingswet 2014

<sup>54</sup> Kamerstuk 32 271, C, p. 7

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

<sup>56</sup> Kamerstuk 32 271, nr. 3, p. 52

<sup>57</sup> Kamerstuk 32 271, nr. 3, p. 26

wordt voor het bedrijfsmatig kweken van hennepplanten,<sup>58</sup> de verhuur van de woning aan en het gebruik van de woning door toeristen<sup>59</sup> en hotelmatige exploitatie van een woning<sup>60</sup>.

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 stad<sup>61</sup>. Uit de jurisprudentie blijkt dat van omzetting onder meer sprake is indien de woning wordt verhuurd aan meerdere personen die niet tot één huishouden behoren<sup>62</sup> zoals verschillende werknemers<sup>63</sup> of wanneer de woning wordt verhuurd aan meerdere studenten<sup>64</sup>.

Via een vergunning tot woningvorming<sup>65</sup> kan worden voorkomen dat in een woning zelfstandige studio's<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup> 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 woning<sup>68</sup>. 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.<sup>69</sup> Bovendien kan het verbod gericht zijn tot meerdere personen waardoor meerdere personen voor het overtreden ervan tegelijkertijd kunnen worden beboet.<sup>70</sup>

### *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 toezicht<sup>71</sup>, €18.500<sup>72</sup> en €

---

<sup>58</sup> ECLI:NL:RVS:2018:3703; ECLI:NL:RVS:2018:1950; ECLI:NL:RVS:2018:1754

<sup>59</sup> ECLI:NL:RVS:2015:3155; ECLI:NL:RVS:2018:2833; ECLI:NL:RVS:2018:2306; ECLI:NL:RVS:2018:428

<sup>60</sup> ECLI:NL:RVS:2017:2473

<sup>61</sup> Kamerstuk 32 271, nr. 3, p. 26

<sup>62</sup> 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

<sup>63</sup> ECLI:NL:RVS:2017:375

<sup>64</sup> ECLI:NL:RVS:2018:2429; ECLI:NL:RVS:2018:2113; ECLI:NL:RVS:2017:375

<sup>65</sup> Artikel 21, aanhef en onder d, van de Huisvestingswet 2014

<sup>66</sup> ECLI:NL:RBAMS:2019:90

<sup>67</sup> ECLI:NL:RVS:2019:104; ECLI:NL:RVS:2019:88; ECLI:NL:RVS:2018:428

<sup>68</sup> ECLI:NL:RVS:2018:2306

<sup>69</sup> ECLI:NL:RVS:2018:1950

<sup>70</sup> ECLI:NL:RVS:2019:87; ECLI:NL:RVS:2018:428

<sup>71</sup> ECLI:NL:RVS:2014:117

<sup>72</sup> ECLI:NL:RVS:2017:2864

24.000,00 wegens het in gebruik geven van woonruimten op vier locaties<sup>73</sup>. 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 overtreding<sup>74</sup> of de overtreding is begaan in de uitvoering van bedrijfsmatige activiteiten en het feit of er recidive heeft plaatsgevonden.<sup>75</sup> 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 woning<sup>76</sup>, 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 stellen<sup>77</sup>. 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 huishouden<sup>78</sup>. Daardoor is het in een gebied dat als dusdanig bestemd is niet toegestaan om een pand te gebruiken ten behoeve van kamerbewoning zonder een omgevingsvergunning<sup>79</sup> 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-eis<sup>80</sup>, 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 terrein<sup>81</sup>.

### 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 verhuur<sup>82</sup>, het splitsen van een pand met een woonbestemming in vijf appartementen/studio's<sup>83</sup>, het intern verbouwen van een pand met woonbestemming tot zes kamers en een appartement<sup>84</sup>, het splitsen van een woonboerderij in

<sup>73</sup> ECLI:NL:RVS:2015:2903

<sup>74</sup> ECLI:NL:RVS:2018:1754; ECLI:NL:RVS:2015:2996

<sup>75</sup> ECLI:NL:RVS:2017:2641

<sup>76</sup> ECLI:NL:RVS:2018:3703; ECLI:NL:RVS:2018:1950; ECLI:NL:RVS:2018:1754

<sup>77</sup> Artikel 3.1, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening

<sup>78</sup> Zie vb. ECLI:NL:RVS:2017:1640; ECLI:NL:RVS:2017:1972

<sup>79</sup> Artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo

<sup>80</sup> ECLI:NL:RBOBR:2018:339

<sup>81</sup> ECLI:NL:RVS:2018:649

<sup>82</sup> ECLI:NL:RVS:2018:2277; ECLI:NL:RVS:2018:2276; ECLI:NL:RVS:2018:1265

<sup>83</sup> ECLI:NL:RVS:2018:650

<sup>84</sup> ECLI:NL:RVS:2018:649



twee woningen met als doel deze te gebruiken voor het huisvesten van maximaal acht niet-verwante personen<sup>85</sup>, illegale bewoning bedrijfspanden<sup>86</sup>, kamerbewoning aan probleemjongeren en daklozen in gebied met bestemming bedrijventerrein<sup>87</sup>, het omzetten van een rijtjeswoning naar 5 onzelfstandige woonruimtes<sup>88</sup>, de verhuur van kamers in de bovenwoning<sup>89</sup> en het wijzigen van het gebruik van een viertal woningen in veertien onzelfstandige wooneenheden<sup>90</sup>.

#### 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.<sup>91</sup> 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 dwangsom<sup>92</sup>. 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: €2.500<sup>93</sup>; kamerbewoning in pand met bestemming wonen: €1.500 per week met een maximum van €15.000<sup>94</sup>; kamerverhuur in een woning te (doen) staken en gestaakt te (doen) houden: €10.000<sup>95</sup>; het gebruiken en/of laten gebruiken van een pand met woonbestemming ten behoeve van kamerbewoning €2.100 per week met een maximum van €21.000<sup>96</sup>; pand met woonbestemming wordt gebruikt voor kamerbewoning voor expats: €100.000<sup>97</sup>.

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 is<sup>98</sup>. 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.<sup>99</sup>

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 ordening<sup>100</sup> strafbaar

---

<sup>85</sup> ECLI:NL:RVS:2018:595

<sup>86</sup> ECLI:NL:RBNHO:2016:10630

<sup>87</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3364

<sup>88</sup> ECLI:NL:RBGEL:2017:5113

<sup>89</sup> ECLI:NL:RVS:2017:1872

<sup>90</sup> ECLI:NL:RBMNE:2016:5691

<sup>91</sup> ECLI:NL:RVS:2014:328

<sup>92</sup> Artikel 5:32b, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>93</sup> ECLI:NL:RVS:2019:115

<sup>94</sup> ECLI:NL:RVS:2017:1640

<sup>95</sup> ECLI:NL:RVS:2017:2374

<sup>96</sup> ECLI:NL:RVS:2018:309

<sup>97</sup> ECLI:NL:RBMNE:2018:1443

<sup>98</sup> ECLI:NL:RVS:2015:2577

<sup>99</sup> ECLI:NL:RVS:2019:115

<sup>100</sup> Artikel 7.2 van de Wet ruimtelijke ordening

gesteld op basis van de Wet op de economische delicten<sup>101</sup>. Indien het verbod opzettelijk wordt overtreden is het een misdrijf, anders een overtreding. Op een misdrijf<sup>102</sup> staat een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren, taakstraf of geldboete van de vierde categorie<sup>103</sup> en bij recidive<sup>104</sup> een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren, taakstraf of geldboete van de vijfde categorie<sup>105</sup>. Op een overtreding<sup>106</sup> staat een hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie<sup>107</sup>. Daarnaast kunnen ook bijkomende straffen zoals onder meer de gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming<sup>108</sup> van de veroordeelde of andere maatregelen worden opgelegd<sup>109</sup>.

---

<sup>101</sup> Artikel 1a, onder 2°

<sup>102</sup> Artikel 6, eerste lid, onder 2°, van de Wet op de economische delicten

<sup>103</sup> Sinds 1 januari 2018: €20.750

<sup>104</sup> Artikel 6, eerste lid, onder 3°, van de Wet op de economische delicten

<sup>105</sup> Sinds 1 januari 2018: €83.000

<sup>106</sup> Artikel 6, eerste lid, onder 5°, van de Wet op de economische delicten

<sup>107</sup> Sinds 1 januari 2018: €20.750

<sup>108</sup> Artikel 7, onderdeel c, van de Wet op de economische delicten

<sup>109</sup> Artikel 6, tweede lid, van de Wet op de economische delicten

#### 4.4. Verschil tussen Huisvestingswet 2014 en Wet ruimtelijke ordening

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