

40. De verhuurder in het nauw door de vergunningsplicht bij woningdelers

MR. N. VAN HOOFF-VELDHOVEN EN MR. C.C. VAN MEURS-JANSSENS

Door diverse (markt)ontwikkelingen is het delen van een huurwoning voor veel huurders de enige optie. Kamergewijs verhuren is voor verhuurders vaak aantrekkelijk. Steeds vaker worden echter regels in de Huisvestingsverordening opgenomen of verscherpt die het kamergewijs verhuren bemoeilijken. In verschillende steden is een vergunning vereist voor deze wijze van verhuur. In dit artikel staan we stil bij het bestuursrechtelijk kader en de ontwikkelingen van de omzettingsvergunning. Daarna wordt aandacht besteed aan de positie die de verhuurder ten opzichte van zijn huurders heeft. Zit de verhuurder klem? Wij menen van niet. De verhuurder heeft opties, maar kan niet blijven stilzitten.

Inleiding

De huurprijzen van geliberaliseerde huurwoningen rijzen met name in grote steden de pan uit. Het wordt voor starters en young professionals steeds moeilijker om de huur alleen te dragen. Ook woningzoekenden die niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning, maar geen woning kunnen kopen, vallen tussen wal en schip. Het gat tussen geliberaliseerde en niet-geliberaliseerde huurwoningen is groot. Het delen van een huurwoning – en dus de huur – is daarom voor velen een aantrekkelijke oplossing. Woningdelers zijn ook voor verhuurders interessant. Drie of meer werkende huurders kunnen vaak meer huur opbrengen dan één gezin. Gemeenten zijn echter minder blij met het woningdelen. Hoewel meer woningzoekenden een woning vinden, wordt het voor gezinnen lastiger om een woning te vinden. Wijken ‘verkameren’ en dit zou meer overlast met zich meebrengen. Ook vrezen gemeenten voor uitbuiting door verhuurders. In steeds meer steden worden daarom regels in de Huisvestingsverordening opgenomen of verscherpt. Die regels zien op het omzetten van zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige woonruimte en een vaak daarmee gepaard gaande vergunningsplicht.

Het bestuursrechtelijke kader van de omzettingsvergunning

De Huisvestingswet en Huisvestingsverordening

De Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad te sturen. Zo is het op grond van deze wet verboden om een woonruimte zonder vergun-

ning van burgemeester en wethouders van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten of omgezet te houden. Met andere woorden, het is verboden om zonder vergunning een woning aan de woningvoorraad te onttrekken. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een woonruimte wordt bewoond door meer dan één huishouden. In plaats van een gezin (bijvoorbeeld twee volwassenen en één kind) wonen er drie of meer zelfstandige huurders die geen gemeenschappelijk huishouden voeren maar samen de woning delen. Het gaat daarbij om particuliere zelfstandige woningen die als onzelfstandige woonruimte worden verhuurd. In een dergelijk geval van woningdelen dient de verhuurder voor deze woning een onttrekkingsvergunning aan te vragen die, in minder ambtelijke taal, ook wel de omzettingsvergunning genoemd wordt.

Handhaving bestaat in veel gevallen uit het beboeten van de woningeigenaren als een situatie wordt geconstateerd waarvoor een omzettingsvergunning is vereist

De voorwaarden voor wanneer een dergelijke omzettingsvergunning wordt verleend of op welke gronden een omzettingsvergunning kan worden geweigerd, regelen de gemeenten zelf in een gemeentelijke verordening¹. In bijna alle gevallen hebben gemeenten hiertoe een Huisvestingsverordening vastgesteld, al zijn er ook gemeenten waar de woonruimteverdeling en samenstelling wordt geregeld in de algemene plaatselijke verordening. De nadere uitwer-

¹ Zie bijvoorbeeld ‘Huisvestingsverordening Tilburg 2018’ en ‘Huisvestingsverordening Amstelveen 2018’.

king van de voorwaarden is meestal neergelegd in een beleidsregel.²

In alle gevallen wordt eerst een belangenafweging gemaakt. Dit houdt in dat een omzettingsvergunning alleen wordt verleend als het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad kleiner is dan het met het omzetten gediende belang van de aanvrager. In dat geval wordt ook afgewogen of het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad niet door het stellen van voorwaarden kan worden gediend.

De voorwaarden voor het verkrijgen van een omzettingsvergunning

De voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een omzettingsvergunning te krijgen verschillen per gemeente. Ook wordt er vaak onderscheid gemaakt tussen het omzetten naar maximaal vier onzelfstandige woonruimten en het omzetten in vijf of meer onzelfstandige woonruimten.³ Over het algemeen kunnen bijvoorbeeld de volgende eisen worden gesteld aan de verlening van een omzettingsvergunning:⁴

- Elke bewoner staat ingeschreven in de Basisregistratie Personen van de betreffende gemeente.
- Elke bewoner heeft een eigen kamer die voldoet aan de minimale eisen uit het Bouwbesluit (brand – en bouwtechnische veiligheidseisen).
- Binnen de woonruimte is er een gemiddeld gebruiksooppervlak per bewoner (bijv. 15 m²).
- Er is een gemeenschappelijke woonruimte in de woning met een minimum oppervlakte.
- Er wordt voldaan aan de gestelde eisen voor geluidsisolatie (vaak geregeld in de Huisvestingsverordening).
- De vergunning leidt niet tot een situatie waarin een zelfstandige woning aan twee zijden wordt ingesloten door gebouwen met een vergunning voor woningdelen.
- Algemene leefbaarheidstoets in de directe omgeving van de woning.
- Bewoners kunnen hun fietsen stallen in een stalling of rek op het eigen terrein van het gebouw.
- Indien nodig beschikt de verhuurder over een omgevingsvergunning.
- Er is een beheerder die aanspreekpunt is voor klachten van bewoners, omwonenden en overheden (vaak alleen bij omzetting naar vijf of meer onzelfstandige woonruimten).

Er zijn gemeenten, bijvoorbeeld Rotterdam, die menen dat de oorspronkelijke definitie van huishouden, zoals deze in het normale spraakgebruik gehanteerd wordt, niet goed

aansluit bij de toenemende diversiteit aan samenlevingsvormen⁵. In Rotterdam hoeft er daarom bijvoorbeeld geen omzettingsvergunning te worden aangevraagd wanneer bewoners de gemeente kunnen overtuigen dat zij samen *één duurzaam gemeenschappelijk huishouden* vormen. Ook indien er geen sprake is van een gezinssituatie, kan de gemeente ervan worden overtuigd dat meerdere volwassenen die een woning delen, elkaar als onderdeel van één huishouden beschouwen. Naast Rotterdam hebben overigens steeds meer gemeenten hun Huisvestingsverordeningen aangepast overeenkomstig het in de jurisprudentie gehanteerde en steeds meer uitgekristalliseerde begrip van 'huishouden' waarin het voeren van een duurzame gezamenlijke huishouding centraal staat.

Voor veel woningeigenaren is de opgelegde boete en/of last en het niet kunnen legaliseren van de situatie reden om het kamergewijs verhuren te willen staken

In Utrecht wordt de ouder-kindregeling toegepast. Ouders waarvan hun studerende kind (aan een onderwijsinstelling in Utrecht) samen met medestudenten in een door de ouders gekocht huis wonen (en derhalve van deze ouders huren) kunnen voor maximaal vijf jaar een omzettingsvergunning aanvragen.⁶ Het staat, gelet op de hiervoor genoemde voorbeelden, iedere gemeente vrij om al dan niet voor dit soort specifieke oplossingen te kiezen voor bepaalde groepen woningdelers. Dit, om het woningdelen in specifieke gevallen, ondanks eventuele strijdigheid met de hiervoor genoemde wetgeving, mogelijk te maken. Ook zijn er gemeenten die overgangsrecht in hun Huisvestingsverordening hebben opgenomen. Op grond van dit overgangsrecht is een omzettingsvergunning niet nodig als de eigenaar kan bewijzen dat in de desbetreffende woning al vóór een bepaalde, in de overgangsbepaling genoemde datum, ononderbroken kamers zijn verhuurd.

Handhaving: de bestuursrechtelijke boete en de last onder dwangsom

Gemeenten kunnen handhaven op grond van de regels inzake woningdelen. De meeste gemeenten controleren op basis van meldingen. De omzettingsvergunning kan bijvoorbeeld worden ingetrokken als er niet wordt voldaan aan de vergunningsvoorwaarden. Ook kan een omzettingsvergunning worden ingetrokken als er woonoverlast wordt geconstateerd.

Op basis van meldingen kan de gemeente ook constateren dat sprake is van 'illegale' woningdeling. In het laatste geval kan de gemeente besluiten tot handhaving. Handhaving bestaat in veel gevallen uit het beboeten van de woningei-

2 Zie bijvoorbeeld 'Beleidsregels Huisvestingsverordening Tilburg' en 'Beleidsregels van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Delft houdende Beleidsregel Omzetting zelfstandige woningen in onzelfstandige woningen'.

3 Zie bijvoorbeeld de 'Beleidsregels woonruimteverdeling en woonruimtevoorraad Amsterdam 2017'.

4 Deze lijst is slechts een greep uit de door gemeenten meest voorkomende voorwaarden; gemeenten kunnen ook andere voorwaarden aan het verlenen van een omzettingsvergunning verbinden.

5 RIGO Research en Advies: rapport Woningdelen in Amsterdam.

6 RIGO Research en Advies: rapport Woningdelen in Amsterdam.

genaren (maar ook makelaars en beheerders) als een situatie wordt geconstateerd waarvoor een omzettingsvergunning is vereist. Vaak legt de gemeente tevens een last onder dwangsom op. Gelet op de beginselplicht tot handhaven zal slechts in die gevallen niet tot handhaving worden overgegaan waarin een concreet zicht op legalisatie bestaat. Met andere woorden, indien er een verzoek tot handhaving is binnen gekomen, maar de woningeigenaar reeds een omzettingsvergunning heeft aangevraagd of heeft toegezegd dit spoedig te zullen doen, en de kans dat deze vergunning verleend zal worden groot is, dan wordt er niet gehandhaafd.

Tegen het besluit waarin een omzettingsvergunning wordt geweigerd staat bezwaar open bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de bestuursrechter. Tegen de uitspraak van de bestuursrechter kan hoger beroep worden ingediend bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook tegen een besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete staan voornoemde rechtsmiddelen open. Bijstand van een advocaat is daarbij niet verplicht, maar aan te raden is het uiteraard wel.

Indien de gemeente tevens overgaat tot het opleggen van een last onder dwangsom, kan de woningeigenaar hier zienswijzen tegen indienen. Na indiening van de zienswijze zal de gemeente beslissen of het besluit tot last onder dwangsom wordt opgelegd. In dat geval ontvangt de woningeigenaar een besluit met een begunstigingstermijn waarbinnen de overtreding alsnog beëindigd dient te zijn. Hiertegen kan bezwaar worden gemaakt en een verzoek om voorlopige voorziening worden ingediend bij de bestuursrechter. Omdat een bezwaarschrift tegen een last onder dwangsom geen schorsende werking heeft, kunnen ook tijdens de bezwaarfase dwangsommen worden verbeurd. Omdat een bezwaarprocedure soms maanden kan duren, is het van belang om het besluit bij de voorzieningenrechter geschorst te krijgen. Een verbeurde dwangsom dient binnen zes weken nadat deze is verbeurd, betaald te worden.

Voor veel woningeigenaren is de opgelegde boete en/of last en het niet kunnen legaliseren van de situatie door het verkrijgen van een omzettingsvergunning een reden om het kamergewijs verhuren, oftewel het woningdelen, te willen staken.

Het ontbreken van een omzettingsvergunning vanuit huurrechtelijk perspectief

De verhuurder die vanwege het ontbreken van een omzettingsvergunning wordt geconfronteerd met handhaving door de gemeente, komt in een vervelende spagaat terecht. Aan de ene kant is daar de gemeente en dreigt mogelijk

een boete of een last onder dwangsom, terwijl niet zeker is of legalisatie door het aanvragen en verkrijgen van een vergunning mogelijk is. Misschien heeft de verhuurder zelfs al een omzettingsvergunning aangevraagd en is die vergunning geweigerd. Of heeft de verhuurder zelfs al bezwaar en beroep tegen die weigering ingediend. Aan de andere kant heeft de verhuurder te maken met huurders die huurbescherming hebben. De verhuurder kan deze huurders niet zomaar op straat zetten, de woonruimte vervolgens aan één huishouden verhuren en zo voldoen aan regelgeving van de gemeente. De huurder van woonruimte geniet immers een vergaande mate van huurbescherming.

Het ontbreken van de omzettingsvergunning als gebrek in de zin van artikel 7:204 lid 2 BW

De belangrijkste vraag is wat het ontbreken van een omzettingsvergunning in huurrechtelijke zin betekent. Die vraag kan relatief eenvoudig worden beantwoord. Het ontbreken van een vereiste omzettingsvergunning is een gebrek in de zin van artikel 7:204 lid 2 BW.⁷ Door het ontbreken van de omzettingsvergunning kan de woning aan de huurder niet het genot verschaffen dat de huurder bij het aangaan van de huurovereenkomst mocht verwachten van een goed onderhouden zaak van de soort als waarop de overeenkomst betrekking heeft. Het ontbreken van een omzettingsvergunning is een overheidsmaatregel die het gebruik van de woonruimte verhindert. Als legalisatie niet mogelijk is, maakt dit gebrek het genot dat de huurder mocht verwachten zelfs geheel onmogelijk. Dit geeft de verhuurder het recht om de huurovereenkomst op grond van artikel 7:210 BW te ontbinden.⁸ Die ontbinding mag ook buitengerechtelijk plaatsvinden. Niet vereist is dat de overheidsmaatregel die tot de ontbinding leidt onvoorzien is; artikel 7:210 BW ziet zowel op gevallen van voorzien als onvoorzien overheidsoptreden.⁹

De verhuurder kan deze huurders niet zomaar op straat zetten, de woonruimte vervolgens aan één huishouden verhuren en zo voldoen aan regelgeving

Hoewel de discussie over woningdelen en de omzettingsvergunning recentelijk weer is opgeblaaid door de wijziging van het beleid in Amsterdam en actievere handhaving, is het niet helemaal nieuw. In verschillende steden wordt al geruime tijd met een vergunningensysteem gewerkt. Bovendien kan ook het ontbreken van een andersoortige vergunning, bijvoorbeeld een omgevingsvergunning, aan het gebruik van de woning en dus het huurgenot in de weg staan.¹⁰

7 Zie onder andere: *Huurrecht Algemeen* (R&P nr. VG4) 2013/4.3.4.2, Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2017/57.

8 *Kamerstukken II* 1999/00, 26089, nr. 6, p. 15 en *Kamerstukken II* 2000/01, 26089, enz., 19, p. 21.

9 Hof Amsterdam 30 maart 2010, *WR* 2011/105.

10 Hof Amsterdam 30 maart 2010, *WR* 2011/105.

De verhuurder in het nauw: rechtspraak naar aanleiding van de vergunningsproblematiek

De vergunningsproblematiek heeft de laatste jaren geleid tot een handjevol civielrechtelijke uitspraken, overigens met wisselend succes voor de betrokken verhuurders.¹¹

Al in 2007 heeft Hof Den Haag geoordeeld dat het ontbreken van een omzettingsvergunning een gebrek in de zin van artikel 7:204 lid 2 BW opleverde.¹² Het hof oordeelde dat de verhuurder het gebrek niet kon verhelpen aangezien gemeentelijk beleid daaraan in de weg stond. De gebreken maakten het gebruik van het pand in kwestie geheel onmogelijk en de verhuurder was bevoegd om de huurovereenkomsten (buitengerechtelijk) te ontbinden. Minder succesvol waren de verhuurders in drie recentelijk door Rechtbank Amsterdam behandelde zaken. Zo beet de verhuurder die een woonruimte zonder omzettingsvergunning aan, in ieder geval, zeven huurders verhuurde, in een kortgedingprocedure in het stof.¹³ Hoewel de verhuurder had aangevoerd dat hij klem zat nu de gemeente had aangekondigd te zullen handhaven – waardoor bestuursdwang en een bestuurlijke boete dreigden – en de huurders weigerden mee te werken, was niet goed vast te stellen wat de afloop van de inmiddels ingediende vergunningsaanvraag was. Enkele maanden later liep een kort geding voor – saillant detail – dezelfde verhuurder evenmin goed af.¹⁴ De verhuurde woonruimte werd met goedvinden van de vorige verhuurder gebruikt door acht studenten. Hoewel de huidige verhuurder inmiddels een vergunningsaanvraag had ingediend en deze was geweigerd, stonden tegen die weigering nog bezwaar en beroep open. Die procedure werd door de kantonrechter niet bij voorbaat kansloos geacht. Hetzelfde gold voor het besluit tot het opleggen van een dwangsom, daar had de verhuurder inmiddels bezwaar tegen aangetekend.

Het blijft de vraag hoe ver de verhuurder dient te gaan voordat buitengerechtelijke ontbinding van huurovereenkomsten gerechtvaardigd en een vordering tot ontruiming kansrijk is

De derde en laatste uitspraak van deze reeks stamt uit februari van dit jaar.¹⁵ Een verhuurder probeerde de huurovereenkomst op grond van onvoorziene omstandigheden te ontbinden, maar slaagde daar niet in. Dat een vergunning voor de betreffende wijze van bewoning vereist was, was niet nieuw en dus geen in de toekomst gelegen omstandigheid (hetgeen wel vereist is voor een geslaagd beroep op onvoorziene omstandigheden ex art. 6:258 BW). De enige

nieuwe omstandigheid was dat de gemeente inmiddels handhavend optrad, maar deze omstandigheid kwam voor rekening van de verhuurder. De verhuurder in kwestie heeft geen beroep op artikel 7:210 BW gedaan. Aangezien uit de uitspraak blijkt dat de verhuurder geen vergunningsaanvraag heeft ingediend, had dat naar alle waarschijnlijkheid niet geresulteerd in een andere afloop.

Hoewel huurders na een (buitengerechtelijke) ontbinding van de huurovereenkomst geen aanspraak kunnen maken op de tegemoetkoming in de verhuis- en inrichtingskosten van artikel 7:275 BW, kan wel aanspraak worden gemaakt op schadevergoeding.¹⁶ De verhuurder is immers tekortgeschoten in de nakoming van zijn (hoofd)verplichting uit de huurovereenkomst: de gehuurde woning kan niet langer door de huurders worden gebruikt. De verhuurder is verplicht om de door de huurders geleden schade te vergoeden, tenzij deze schade hem niet kan worden toegerekend. Het is aan de huurders om de schadevordering te onderbouwen met concrete gegevens.

Wat kan de verhuurder doen?

Zoals wij in de inleiding aankondigden, staat de verhuurder gezien het voorgaande niet helemaal met lege handen. Toch zit de verhuurder in een lastig parket. Als handhaving dreigt, is stilzitten geen optie. Voor zover dat nog niet is gebeurd, dient de verhuurder een omzettingsvergunning aan te vragen en de benodigde maatregelen te treffen om de kans op het verkrijgen van die vergunning zo groot mogelijk te maken. Wordt de vergunningsaanvraag afgewezen, dan zal de verhuurder in actie moeten komen om de vergunning alsnog te verkrijgen. Uit de hiervoor behandelde uitspraken volgt dat de verhuurder in ieder geval bezwaar en beroep zal moeten instellen. Een ontruimingsvordering lijkt anders voor afwijzing gereed te liggen. Als de gemeente ondanks alle goede bedoelingen van de verhuurder de ene dwangsom na de andere oplegt, zal de civielrechtelijke rechter wellicht eerder geneigd zijn om de verhuurder tegemoet te komen. Het blijft echter de vraag hoe ver de verhuurder dient te gaan voordat buitengerechtelijke ontbinding van huurovereenkomsten gerechtvaardigd en een vordering tot ontruiming in kort geding kansrijk is. Dient de verhuurder tot de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State door te procederen om de omzettingsvergunning te verkrijgen? Dit zal onder meer afhangen van de concrete inschatting die de civiele rechter maakt met betrekking tot de afloop van de bestuursrechtelijke procedure.

Over de auteurs

Mr. C.C. (Claudia) van Meurs-Janssens
Advocaat.

Mr. N. (Nynke) van Hooff-Veldhoven
Advocaat.

11 Zie onder meer: Rb. Zwolle 10 juni 2010, *RVR* 2010/106, Rb. Amsterdam 8 juni 2009, *RVR* 2009/108 en Rb. Utrecht 16 november 2011, *ECLI:NL:RBUTR:2011:BU5345*.

12 Hof Den Haag 16 februari 2007, «JHV» 2007/12.

13 Rb. Amsterdam 19 juli 2018, *ECLI:NL:RBAMS:2018:5256*.

14 Rb. Amsterdam 4 september 2018, *ECLI:NL:RBAMS:2018:6398*.

15 Rb. Amsterdam 5 februari 2019, *ECLI:NL:RBAMS:2019:844*.

16 Rb. Utrecht 16 november 2011, *ECLI:NL:RBUTR:2011:BU5345*.