

Huurrecht en bestuursrecht

mr. A. de Fouw en mr. A. Kamphuis¹

Huurder en verhuurder lopen in de praktijk regelmatig tegen bestuursrechtelijke onderwerpen aan. Zo zal vaak een omgevingsvergunning voor (ver)bouwen nodig zijn voordat het gehuurde in gebruik kan worden genomen. Ook is de vraag van belang welke bestemming het gehuurde heeft. De bestemming op grond van de huurovereenkomst hoeft niet dezelfde te zijn als de bestemming op grond van het geldende bestemmingsplan. In dat geval is een omgevingsvergunning nodig voor afwijken van het bestemmingsplan. Is de huurder of verhuurder verantwoordelijk voor het aanvragen van benodigde vergunningen? En wat als het gehuurde in strijd met de wettelijke voorschriften wordt geëxploiteerd, kan de overheid dan tegen de huurder of tegen de verhuurder in actie komen? Het is noodzakelijk met deze bestuursrechtelijke aspecten rekening te houden bij het sluiten van een huurovereenkomst.

Omdat het bestuursrecht een veelheid aan onderwerpen omvat, hebben wij er voor deze bijdrage voor gekozen in te zoomen op het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning. Eerst bespreken wij op hoofdlijnen wat een bestemmingsplan en omgevingsvergunning inhouden. Daarna wordt aan de hand van het ROZ model 2003 en 2012 uitgelegd hoe deze twee bestuursrechtelijke instrumenten doorwerken in het huurrecht. Tot slot wordt geanalyseerd in hoeverre de afspraken in een huurovereenkomst kunnen worden gebruikt als verweer in een handhavingprocedure tegen overtreding van wettelijke voorschriften.

1. Het bestemmingsplan op hoofdlijnen

In een bestemmingsplan zijn per perceel algemene regels vastgelegd voor het bouwen en gebruiken van gronden en bouwwerken. Een bestemmingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad voor een periode van tien jaar. Voordat een nieuw bestemmingsplan kan worden vastgesteld, moet de gemeenteraad eerst een ontwerpbestemmingsplan ter inzage leggen, waartegen eenieder zienswijzen kan indienen.² Na vaststelling kunnen degenen die eerder zienswijzen hadden ingediend, tegen het bestemmingsplan beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de hoogste bestuursrechter.³ Een vastgesteld bestemmingsplan treedt in principe in werking de dag na afloop van de beroepstermijn van zes weken, tenzij de Voorzitter van de Raad van State wordt gevraagd om schorsing van het plan. Let op: het bestemmingsplan kan dus in werking treden voordat het plan onherroepelijk is. Als er wel beroep is ingesteld, maar niet is gevraagd om schorsing, bestaat het risico dat de Raad van State een in werking getreden bestemmingsplan alsnog vernietigt.

Een bestemmingsplan kan worden geraadpleegd via www.ruimtelijkeplannen.nl. Een bestemmingsplan bestaat uit een verbeelding (de plankaart), de planregels (met bouwregels, gebruiksregels en al-

gemene regels zoals definities en overgangsbepalingen) en een plantoelichting. De plantoelichting heeft geen juridische status. Om te weten welke rechten en verboden gelden voor een perceel, moet de verbeelding (plankaart) altijd in combinatie met de planregels worden bekeken.

Het is niet steeds wat het op het eerste gezicht lijkt! Stel: een huurder wil een supermarkt exploiteren en het gehuurde perceel heeft op de verbeelding (de plankaart) van het bestemmingsplan de bestemming 'detailhandel'. Ten onrechte zou dan het idee kunnen ontstaan dat het goed zit met de bestuursrechtelijke bestemming. Maar pas op: om te weten wat binnen deze bestemming is toegestaan, moeten de bijbehorende planregels worden geraadpleegd. Het is goed mogelijk dat hierin is bepaald dat een supermarkt ter plaatse is verboden. Het kan zelfs gebeuren dat in de definitie van 'detailhandel' in de planregels een supermarkt expliciet wordt uitgesloten. De bestemming op de verbeelding zegt dus niet alles. Een vergelijkbare discussie kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer het gaat om een ophaalpunt van een webwinkel. Betreft dit volgens het bestemmingsplan detailhandel of een bedrijfsfunctie? Het antwoord op deze vraag kan bepalen of het ophaalpunt wel of niet op een bedrijventerrein mag worden gerealiseerd. Voordat in een huurovereenkomst een bepaalde bestemming wordt overeengekomen, is het dus van belang na te gaan wat bestuursrechtelijk is toegestaan.

1. Anneloes de Fouw is advocaat bij Bricks Advocaten en Aike Kamphuis is advocaat bij AIM Advocaten.
2. Vgl. art. 3.8 Wet ruimtelijke ordening.
3. Ook kan beroep worden ingesteld door belanghebbenden die geen zienswijzen tegen het ontwerp naar voren hadden gebracht, maar die door een wijziging van het bestemmingsplan ten opzichte van het ontwerp zijn benadeeld.

2. De omgevingsvergunning op hoofdlijnen

Als een overeengekomen functie van het gehuurde niet binnen het bestemmingsplan past, is een omgevingsvergunning voor afwijken van het be-

stemmingsplan nodig.⁴ Afwijken van het bestemmingsplan is één van de activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning kan worden verleend. Andere activiteiten zijn bijvoorbeeld het bouwen, het slopen, het kappen van bomen, het wijzigen van een monument, etc. Vanwege de veelheid aan activiteiten die met een omgevingsvergunning kunnen worden toegelaten, is het van belang in een huurovereenkomst duidelijk te maken over welke activiteit(en) het gaat als hierin de term 'omgevingsvergunning' wordt gebruikt.

De omgevingsvergunning wordt door het college van burgemeester en wethouders (B&W) verleend. De aanvrager bepaalt voor welke activiteiten hij een omgevingsvergunning verleend wenst te krijgen. Hij kan ervoor kiezen alle benodigde activiteiten in één vergunning aan te vragen of de verschillende activiteiten te splitsen in meerdere omgevingsvergunningaanvragen.⁵ Als één omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor verschillende activiteiten, dan betekent dit één aanvraag, één loket, één procedure en één handhaver. De aanvraag kan digitaal worden ingediend bij www.omgevingsloket.nl. De vergunningprocedure kent twee varianten, de reguliere procedure en de uitgebreide procedure. Deze twee varianten verschillen van opzet en kennen eigen termijnen. Kort gezegd, kent de reguliere procedure een beslistermijn van standaard acht weken, eenmaal te verlengen met zes weken. Als B&W niet binnen de wettelijke beslistermijn besluiten, is de aangevraagde vergunning met de reguliere procedure automatisch, van rechtswege, vergund. De uitgebreide procedure kent een beslistermijn van standaard 26 weken, die eveneens eenmaal met zes weken kan worden verlengd. Kenmerkend voor de uitgebreide procedure is dat voordat de aangevraagde vergunning kan worden verleend, B&W eerst een ontwerpvergunning ter inzage moeten leggen, waartegen zienswijzen kunnen worden ingediend door bijvoorbeeld omwonenden of concurrenten.

Welke variant van toepassing is (de reguliere of de uitgebreide voorbereidingsprocedure), hangt af van de activiteit die wordt aangevraagd. Zo wordt de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die past binnen het bestemmingsplan verleend met de reguliere procedure.⁶ De omgevingsvergunning voor de activiteit wijzigen monument wordt – doorgaans – verleend met de uitgebreide procedure.⁷ Bij het maken van de keuze tussen één vergunning voor alle benodigde activiteiten of meerdere afzonderlijke vergunningen per activiteit, is het verstandig hiermee rekening te houden.

4. Een andere optie is om de gemeenteraad te verzoeken om een nieuw bestemmingsplan vast te stellen.

5. Hierbij geldt als beperking dat 'onlosmakelijk samenhangende activiteiten' krachtens art. 2.7 Wabo altijd in één aanvraag moeten worden gedaan, met uitzondering van de activiteit 'afwijken van het bestemmingsplan'.

6. Vgl. art. 3.7 jo art. 3.10 Wabo.

7. Art. 3.10 lid 1 onder f Wabo.

3. Doorwerking naar huurrecht

Bij het onderhandelen over een huurovereenkomst kunnen de overheidsvoorschriften aan de orde komen. In het ROZ model van 2003 voor zowel 290-bedrijfsruimte als 230a-bedrijfsruimte is een verdeling gemaakt in de verantwoordelijkheden van verhuurder en huurder voor het verkrijgen van de benodigde bestuursrechtelijke toestemmingen, zoals voor het gebruik conform de in huurovereenkomst opgenomen bestemming. Dit artikel 1 luidt, voor zover van belang:

Het gehuurde, bestemming

1.1 Verhuurder verhuurt aan huurder en huurder huurt van verhuurder de bedrijfsruimte, hierna 'het gehuurde' genoemd, gelegen [...], kadastraal bekend [...] (...)

1.2 Het gehuurde zal door of vanwege huurder uitsluitend worden bestemd om te worden gebruikt als [...]

1.3 Het is huurder niet toegestaan zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van verhuurder een andere bestemming aan het gehuurde te geven dan omschreven in 1.2

In art. 6.8.1 van de algemene bepalingen van het ROZ-model 2003 voor 290-bedrijfsruimte (en in art. 6.7.1 voor 230a-bedrijfsruimte) staat:

Huurder is verantwoordelijk voor, en zorgt zelf voor de vereiste ontheffingen en/of vergunningen, waaronder gebruiksvergunningen in verband met de uitoefening van het bedrijf, waarvoor het gehuurde wordt gebruikt en/of is bestemd. De daaraan verbonden kosten zijn voor rekening van huurder. Weigering of intrekking daarvan zal geen aanleiding kunnen geven tot beëindiging van de huurovereenkomst of tot enige andere of verdere actie tegen verhuurder.

Uit art. 6.8.1 van de algemene bepalingen in combinatie met art. 1 van de huurovereenkomst kan worden afgeleid dat de huurder verantwoordelijk is voor de benodigde vergunningen voor het gebruik van het gehuurde conform de overeengekomen bestemming zoals deze is vastgelegd in art. 1.3 van de huurovereenkomst. De verhuurder is dan verantwoordelijk voor het gebruik als 'bedrijfsruimte' conform het bepaalde in art. 1.1 van de huurovereenkomst. Blijkens de jurisprudentie volgen de rechters dit onderscheid echter niet altijd. Een strikte toepassing van de algemene bepalingen kan tot onredelijke situaties leiden. Soms wordt de Haviltex-formule toegepast. In dit kader kan de volgende jurisprudentie worden genoemd: Rb. Den Haag 4 april 2011 (WR 2011, 78):

'Hoewel een huurder in zijn algemeenheid zelf verantwoordelijk is om te controleren of om ervoor te zorgen dat de door hem gewenste bestemming verwezenlijkt kan worden, strekt die verplichting zich niet uit tot deze situatie.

De benodigde vergunning ziet immers niet op de door (onder)huurder gewenste bestemming van de bedrijfsruimte, de exploitatie van een restaurant, maar op de bouwconstructie van de bedrijfsruimte.'

Hof Amsterdam, 25 oktober 2011 (WR 2012, 123):

'De huurovereenkomst dient te worden uitgelegd aan de hand van het zgn. Haviltex-criterium. (...) Toegepast op de huurovereenkomst tussen partijen kan de uitleg tot geen ander oordeel leiden dan dat de kernverplichting van Kopal erin bestaat het gehuurde als showroom aan Yildirim ter beschikking te stellen.'

Hof Amsterdam 10 mei 2011 (WR 2011, 109):

'Centraal staat naar het oordeel van het hof dat JC Decaux ruimte boven een dak heeft gehuurd teneinde die ruimte te benutten voor dakreclame voor een van haar klanten. (...) Die gebruiksmogelijkheid maakt zozeer het wezen van het gehuurde uit dat moet worden geoordeeld dat het gehuurde zonder die gebruiksmogelijkheid als gebrekkig moet worden beschouwd, in die zin dat het gehuurde dan een eigenschap mist, waardoor het aan de huurder, thans JC Decaux, niet het genot kan verschaffen dat deze althans haar rechtsvoorgangster bij het aangaan van de overeenkomst mocht verwachten.'

In het ROZ model 2012 is de tekst van art. 1 van de huurovereenkomst voor 290-bedrijfsruimte gewijzigd. Voor zover van belang, is hierin nu het volgende bepaald:

Het gehuurde, bestemming

1.1 Verhuurder verhuurt aan huurder en huurder huurt van verhuurder de [bedrijfsruimte in de zin van artikel 7:290 Burgerlijk Wetboek/bedrijfsruimte], hierna 'het gehuurde' genoemd, gelegen [...], kadastraal bekend [...] (...).

1.2 (...).

1.3 Het gehuurde zal door of vanwege huurder uitsluitend worden bestemd om te worden gebruikt als [...] (...).

In de bijbehorende algemene bepalingen in het ROZ model 2012 is in art. 4.1 opgenomen dat de verhuurder verantwoordelijk is voor het verkrijgen en behouden van de vereiste vergunningen, ontheffingen en toestemmingen die benodigd zijn voor het gebruik als bedrijfsruimte zoals genoemd in art. 1.1 van de huurovereenkomst. Op grond van art. 4.3 van de algemene bepalingen is huurder verantwoordelijk voor het verkrijgen en het behouden van alle overige vereiste vergunningen, ontheffingen en toestemmingen benodigd voor het gebruik van het gehuurde als genoemd in art. 1.3. van de huurovereenkomst. De toekomstige jurisprudentie zal moeten uitwijzen of deze afspraken bij de civiele rechter standhouden.

4. Rol huurovereenkomst in bestuursrechtelijke handhavingsprocedure

Een andere vraag die opkomt, is in hoeverre de (ver)huurder een beroep kan doen op de in de huurovereenkomst gemaakte afspraken als verweer in een bestuursrechtelijke handhavingsprocedure, wanneer wettelijke voorschriften worden overtreden. Denk bijvoorbeeld aan het scenario dat een huurder het gehuurde in afwijking van het bestemmingsplan gebruikt, zonder dat hij daarvoor bij B&W een omgevingsvergunning heeft aangevraagd. Als er sprake is van overtreding van een wettelijk voorschrift, zoals strijd met het bestemmingsplan, kunnen (moeten) B&W handhavend optreden, bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Bij een last onder dwangsom wordt aan de overtreder een termijn gegeven om de overtreding ongedaan te maken. Als niet op tijd aan de last wordt voldaan, worden dwangsommen verbeurd. Met een last onder bestuursdwang kunnen B&W zelf de overtreding beëindigen (bijvoorbeeld door een illegaal gebruikt pand af te sluiten) op kosten van de overtreder. Kunnen B&W bij een overtreding van het bestemmingsplan door de huurder ook jegens de verhuurder optreden of kan de verhuurder zich hiertegen met succes verweren met een beroep op de inhoud van de huurovereenkomst?

Weliswaar is de verhuurder volgens de bestuursrechter niet automatisch overtreder.⁸ Maar een verhuurder van een pand heeft de plicht ('van hem mag worden verwacht') dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik dat van het verhuurde pand wordt gemaakt. Het feit dat een (professionele) verhuurder een groot aantal panden verhuurt en het veel werk met zich brengt zich op de hoogte te stellen van het gebruik van al deze panden is daarbij voor de bestuursrechter geen excuus.⁹ Als uitgangspunt geldt dat de verhuurder als overtreder van het bestemmingsplan (of een ander wettelijk voorschrift) kan worden aangemerkt als hij wist of redelijkerwijs had kunnen weten dat het verhuurde in strijd met dit voorschrift werd gebruikt. Het tegendeel dient door de eigenaar aannemelijk te worden gemaakt aan de hand van concrete gegevens.¹⁰ Daarbij kan het gaan om zaken als het regelmatig bezoeken van het verhuurde, het bijhouden van een zorgvuldige administratie en het doen van nader onderzoek bij betaling door verschillende personen en/of stortingen op het post-

8. ABRvS 18 juni 2014, zaaknr. 201308508/1/A1, r.o. 2.1.

9. Vgl. ABRvS 17 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL4128, r.o. 2.4.1, waarin het ging om een verhuurder van meer dan 500 panden.

10. ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2019, r.o. 3.1; ABRvS 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9935, r.o. 3.1; ABRvS 7 december 2011, zaaknr. 201104223/1/H4, r.o. 2.2.2; en ABRvS 4 augustus 2010, zaaknr. 200910069/1/H1, r.o. 2.4.1.

kantoor.¹¹ Het verweer van een verhuurder dat hij niet als overtreder kan worden aangemerkt omdat hij het niet in zijn macht heeft een overtreding door de huurder te beëindigen, heeft bij de bestuursrechter weinig kans van slagen. Volgens de Raad van State kan de overtreding (door de huurder) namelijk in elk geval worden beëindigd door opzegging van de huurovereenkomst. Bij het bepalen van de begunstigingstermijn kan dit aspect overigens wel een rol spelen.¹²

In een bestuursrechtelijke handhavingszaak lijken de in een huurovereenkomst gemaakte afspraken onvoldoende bescherming te bieden. Indien de (ver)huurder wordt geconfronteerd met handhavingsacties door de overheid wegens een overtreding begaan door zijn contractspartij, kan hij de wanpresterende wederpartij eventueel civielrechtelijk aanspreken.

In dit kader kan nog worden gewezen op de wijziging van de Opiumwet per 1 maart 2015.¹³ De wet is bedoeld om de strafbaarheid van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepcultuur zwaarder te straffen. Deze wet heeft grote gevolgen voor eigenaren van vastgoed. De verhuurder loopt het risico als faciliteerder van illegale hennepcultuur strafrechtelijk vervolgd te worden indien hij niet heeft voldaan aan zijn zorgplicht als verhuurder. De overheid wil dat iedere verhuurder een goede screening uitvoert op de toekomstige huurder en dat er toezicht is op het gehuurde door middel van visuele inspecties. Dit zal contractueel met de huurder moeten worden vastgelegd, maar vastlegging in de overeenkomst alleen is niet voldoende. Er dienen aantoonbaar inspecties van het gehuurde plaats te vinden. Als er onvoldoende toezicht is, kan de verhuurder op basis van gewijzigde Opiumwet strafrechtelijk worden vervolgd.

5. Conclusie

Het bestuursrecht werkt op tal van manieren door in het huurrecht. Zo is het bij het aangaan van een huurovereenkomst belangrijk na te gaan welke bestemming in het gehuurde is toegestaan op basis van het bestemmingsplan. Er zullen afspraken moeten worden gemaakt of huurder dan wel verhuurder verantwoordelijk is voor verkrijging van de benodigde vergunningen, zoals een eventueel benodigde omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan. Deze afspraken in de huurovereenkomst binden huurder en verhuurder

11. Vgl. ABRvS 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9935.

12. Een andersluidende opvatting zou volgens de Raad van State betekenen dat overtreders door het sluiten van huurovereenkomsten het opleggen van lasten onder dwangsom onmogelijk zouden kunnen maken, zie ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7185, r.o. 2.9.1.

13. Wet van 12 november 2014 tot wijziging van de Opiumwet in verband met de strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepcultuur, *Stb.* 2014, 444.

(alleen) onderling. Als er door één van de partijen in strijd met een wettelijk voorschrift wordt gehandeld – bijvoorbeeld door het gehuurde in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken – zullen de afspraken in de huurovereenkomst niet snel bescherming bieden in een bestuursrechtelijke handhavingsprocedure. Reden te meer voor zowel huurder als verhuurder om de bestuursrechtelijke voorschriften goed in het oog te blijven houden.