

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:3854
Datum uitspraak	16 december 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 16 mei 2014 heeft het college aan [appellant sub 2] een boete opgelegd van € 12.500,- wegens het zonder vergunning omzetten van een zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimtes.

Volledige tekst

201503200/1/A3.

Datum uitspraak: 16 december 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Den Haag,
 2. [appellant sub 2], wonend te Den Haag,
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 3 maart 2015 in zaak nr. 14/9651 in het geding tussen:

[appellant sub 2]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 16 mei 2014 heeft het college aan [appellant sub 2] een boete opgelegd van € 12.500,- wegens het zonder vergunning omzetten van een zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimtes.

Bij besluit van 30 september 2014 heeft het college het door [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 maart 2015 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, zelf voorzien het besluit van 16 mei 2014 herroepen en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] heeft een verweerschrift ingediend en incidenteel hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een zienswijze ingediend naar aanleiding van het incidenteel hoger beroep.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 december 2015, waar het college, vertegenwoordigd door mr. M.J.F.P. Larive-Bonsen, en [appellant sub 2], vertegenwoordigd door mr. O. Batur, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De Dienst Stedelijke Ontwikkeling (hierna: DSO) heeft in de woning aan de [locatie] een controle uitgevoerd. Op basis van de bevindingen van de DSO is op 19 november 2013 een boeterapport opgemaakt. Hierin staat dat in de woning aan de [locatie], die in eigendom is van [appellant sub 2] en [persoon], personeel van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [uitzendbureau], een uitzendbureau, wordt gehuisvest. In het boeterapport wordt geconcludeerd dat de woning is omgezet van een zelfstandige woonruimte in een onzelfstandige woonruimte zonder de daarvoor benodigde vergunning. Het college heeft in het boeterapport aanleiding gezien om bij besluit van 16 mei 2014 aan [appellant sub 2] een boete van € 12.500,- op te leggen. Overigens heeft [appellant sub 2] naar aanleiding van het boeterapport de vereiste vergunning aangevraagd en deze is op 5 maart 2014 voor voornoemde woning en ten behoeve van vijf bewoners, verleend.

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college bevoegd was aan [appellant sub 2] een bestuurlijke boete op te leggen. Hieraan heeft de rechtbank onder meer ten grondslag gelegd dat uit de verklaring van [getuige] in combinatie met de foto's van bevindingen van de inspecteurs is komen vast te staan dat in ieder geval de drie huurders op het moment van de inspectie geen duurzaam gemeenschappelijk huishouden voerden, zodat sprake was van onzelfstandige bewoning door drie personen. De enkele stelling van [appellant sub 2] dat sprake was van een driehoeksverhouding en derhalve een duurzame gezamenlijke huishouding, is niet afdoende om de inhoud van het op ambtsbelofte opgemaakte boeterapport in twijfel te trekken, aldus de rechtbank.

2.1. [appellant sub 2] voert in zijn incidentele hoger beroep aan dat sprake is van een duurzame gezamenlijke huishouding. In dit kader wijst hij er op dat de kamers niet afsluitbaar zijn en dat gebruik wordt gemaakt van een gezamenlijke woonkamer, keuken en badkamer. Bovendien eten de bewoners gezamenlijk en hebben zij de intentie langdurig samen te blijven. De drie bewoners vormen een vaste groep tussen wie een band bestaat die het enkele gezamenlijk bewonen van een bepaalde woonruimte te boven gaat en die de bedoeling heeft om bestendig en voor onbepaalde tijd een huishouden te vormen. Ten slotte wijst [appellant sub 2] erop dat de bewoners de kosten van de woning delen.

2.2. In het boeterapport staat dat de woning op dit moment door drie bewoners wordt bewoond. Een van de drie, [getuige], heeft een verklaring afgelegd. Zij heeft verklaard dat zij in de woning woont met haar broer en zijn vriendin. Voorts heeft zij verklaard dat ze alle drie werken voor [appellant sub 2]. De broer en zijn vriendin wonen sinds mei 2013 in de woning en [getuige] sinds september 2013. Daarnaast heeft een Grieks stel in de woning gewoond, maar zij waren ten tijde van de controle voor langere tijd in Griekenland. Hun eigendommen bevonden zich nog wel in de woning. De inspecteur heeft geconcludeerd dat de bewoners geen duurzaam gemeenschappelijk huishouden vormen. Onder verwijzing naar de uitspraak van 24 augustus 2011 in zaak nr. 201100257/1/H3 overweegt de Afdeling dat de omstandigheden dat de bewoners gezamenlijk eten, de kosten van de woning delen en dat de kamers niet afsluitbaar zijn nog niet aannemelijk maken dat de bewoners een vaste groep

vormen tussen wie een band bestaat die het enkel gezamenlijk bewonen van een bepaalde woonruimte te boven gaat en die de bedoeling heeft om bestendig en voor onbepaalde tijd een huishouden te vormen. Een duurzaam gemeenschappelijk huishouden is niet aan de orde indien bewoners slechts samenwonen om de kosten te delen, maar in materiële noch in immateriële aangelegenheden in betekenisvolle mate van elkaar afhankelijk zijn. De enkele stelling van [appellant sub 2] dat een driehoeksverhouding bestaat tussen de drie bewoners en dat het in hun cultuur normaal is dat een jongere zus bij haar broer en zijn vriendin gaat wonen, geeft onvoldoende grond om aan te nemen dat zij de bedoeling hebben om bestendig en voor onbepaalde tijd een huishouden te vormen. Hierbij wordt betrokken dat ten tijde van de controle de broer en zijn vriendin ongeveer 6 maanden in de woning woonden terwijl [getuige] op dat moment een relatief korte tijd van ongeveer 2 maanden in de woning woonde. De omstandigheid dat de woonkamer, keuken en badkamer gemeenschappelijk zijn vormt voorts geen grond voor een ander oordeel, nu dit geen aanwijzing vormt met betrekking tot de band tussen de drie bewoners.

Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de drie huurders geen gemeenschappelijk huishouden voerden, zodat sprake was van onzelfstandige bewoning door drie personen. In het aangevoerde wordt derhalve geen grond gevonden voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat - nu niet in geschil is dat hiervoor geen vergunning was verleend - artikel 30, eerste lid, onder c, van de Huisvestingswet, zoals die gold ten tijde van belang, is overtreden en dat het college bevoegd was een bestuurlijke boete op te leggen.

Het betoog faalt.

3. De rechtbank heeft voorts geoordeeld dat de overeenkomstig het gehanteerde beleid opgelegde boete van € 12.500,- in het onderhavige geval niet in redelijke verhouding staat tot de ernst en de verwijtbaarheid van de geconstateerde overtreding. De rechtbank heeft hieraan ten grondslag gelegd dat [appellant sub 2] spoedig na de controle door de DSO een onttrekkingsvergunning heeft aangevraagd en deze is verleend nog voordat de boete is opgelegd. Bovendien heeft [appellant sub 2] gesteld dat hij geen winst heeft gemaakt met de verhuur van de woning en dat alleen de drie huurders er wonen, die er voorheen ook woonden, terwijl het volgens de onttrekkingsvergunning is toegestaan om vijf personen te huisvesten. Daarbij komt dat het college ter zitting heeft toegelicht dat de hoogte van de boetebedragen in de toekomst mogelijk wordt aangepast. De rechtbank heeft geconcludeerd dat de hoogte van de opgelegde boete onevenredig is. De rechtbank heeft het besluit van 30 september 2014 vernietigd wegens strijd met het in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) neergelegde evenredigheidsbeginsel. De rechtbank heeft vervolgens aanleiding gezien zelf in de zaak te voorzien en het boetebedrag met 50% te matigen en derhalve vast te stellen op € 6.250,-.

3.1. Het college voert aan dat de omstandigheden die volgens de rechtbank aanleiding geven voor matiging van de boete geen bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 5:46, derde lid, van de Awb zijn. In dit verband wijst het college op de uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2015 (in zaak nr. [201406008/1/A3](#)). In deze uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat de omstandigheid dat alsnog een vergunning kan worden verleend, geen bijzondere omstandigheid in vorenbedoelde zin is. Voorts heeft de rechtbank aan haar oordeel ten grondslag gelegd dat [appellant sub 2] geen winst heeft gemaakt met de verhuur van de woning, terwijl het college dit reeds in de bezwaarfase heeft betwist. Ten slotte wijst het college erop dat het boetebesluit is genomen op basis van de huidige verordening en bijlage. Dat deze verordening en bijlage in de toekomst mogelijk worden aangepast, vormt geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan thans reeds tot matiging zou moeten

worden overgegaan, aldus het college.

3.2. De hoogte van de door het college opgelegde boete van € 12.500,- volgt uit bijlage V van de Regionale Huisvestingsverordening stadsgewest Haaglanden 2012 (hierna: Huisvestingsverordening) welke verordening gold ten tijde van belang. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, is bijlage V van de Huisvestingsverordening et inachtneming van het evenredigheidsbeginsel tot stand gekomen (zie de uitspraak van 28 mei 2014 in zaak nr. 201309595/1/A3).

Ingevolge artikel 5:46, derde lid, van de Awb legt het bestuursorgaan, indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, niettemin een lagere bestuurlijke boete op, indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.

De Afdeling heeft in dit verband reeds eerder overwogen dat de omstandigheid dat geen geldelijk gewin is verkregen geen bijzondere omstandigheid is als bedoeld in artikel 5:46, derde lid, van de Awb (zie de uitspraak van 24 december 2014, in zaak nr. 201405122/1/A3). Verder heeft de Afdeling reeds eerder overwogen dat de omstandigheid dat alsnog een omzettingsvergunning (in het onderhavige geval onttrekkingsvergunning genoemd) kan worden verleend evenmin een bijzondere omstandigheid is (zie de uitspraak van 4 maart 2015 in zaak nr. 201406008/1/A3). Dit geldt eveneens voor de omstandigheid dat voorafgaand aan de boeteoplegging reeds een omzettingsvergunning was verleend. Immers, de omstandigheid dat een vergunning is verleend, neemt niet weg dat de overtreding heeft plaatsgevonden. De rechtbank heeft deze twee omstandigheden derhalve ten onrechte aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van voornoemd artikellid. Voorts heeft de rechtbank de mededeling van het college ter zitting dat het strikt vasthoudt aan de verordening en dat het aan het onderzoeken is wat dit oplevert en of er aanleiding bestaat om het beleid aan te passen, ten onrechte aangemerkt als bijzondere omstandigheid in vorenbedoelde zin. Hiertoe wordt overwogen dat dit niet meer betekent dan dat het gemeentebestuur zorgvuldig handelt door te onderzoeken of haar eigen regelgeving in de toekomst mogelijk wijziging behoeft. Nu in de stukken noch desgevraagd ter zitting andere bijzondere omstandigheden zijn aangevoerd en deze omstandigheden ook in onderlinge samenhang bezien niet bijzonder zijn, slaagt het betoog van het college. De rechtbank heeft ten onrechte aanleiding gezien voor matiging van de boete.

4. Het hoger beroep van het college is gegrond. Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond verklaren.

5. Ten aanzien van het college en [appellant sub 2] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag gegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] ongegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 3 maart 2015 in zaak nr. 14/9651;

IV. verklaart het door [appellant sub 2] bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W.P. van Kooten-Vroegindeweij, griffier.

w.g. Wortmann w.g. Van Kooten-Vroegindeweij
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 december 2015

559.