

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:3728
Datum uitspraak	14 november 2018
Inhoudsindicatie	Bij onderscheiden besluiten van 20 januari 2016 heeft het college zowel aan [appellant A] als aan [appellant B] een bestuurlijke boete van € 12.000 opgelegd vanwege het zonder vergunning onttrekken aan de bestemming tot bewoning van de woonruimte aan de [locatie 1] te Amsterdam en deze boetes ingevorderd.

Volledige tekst

201708101/1/A3.

Datum uitspraak: 14 november 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], wonend te Amsterdam,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 25 augustus 2017 in zaken nrs.
16/4995, 16/4996 en 16/4997 in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B]

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 20 januari 2016 heeft het college zowel aan [appellant A] als aan [appellant B] een bestuurlijke boete van € 12.000 opgelegd vanwege het zonder vergunning onttrekken aan de bestemming tot bewoning van de woonruimte aan de [locatie 1] te Amsterdam en deze boetes ingevorderd.

Bij besluit van 25 januari 2016 heeft het college aan [appellant B] een bestuurlijke boete van € 12.000 opgelegd vanwege het zonder vergunning onttrekken aan de bestemming tot bewoning van de woonruimte aan de [locatie 2] te Amsterdam en deze boete ingevorderd.

Bij drie onderscheiden besluiten van 15 juni 2016 heeft het college de door [appellant A] onderscheidenlijk [appellant B] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 25 augustus 2017 heeft de rechtbank de door [appellant A] en [appellant B] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en [appellant B] hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 augustus 2018, waar [appellant A] en [appellant B], bijgestaan door mr. M.H.J. van Riessen, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. A. Brandenburg, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 8 september 2015 hebben toezichthouders van de gemeente Amsterdam een controle uitgevoerd in de woning aan de [locatie 2]. Blijkens het naar aanleiding van die controle op ambtsbelofte opgemaakte rapport van bevindingen van dezelfde datum heeft de opsteller van het rapport op het eerste gezicht geen persoonlijke spullen in de woning zien staan. In de woning zijn twee toeristen aangetroffen. Een van hen heeft toen te kennen gegeven dat zij met drie personen op 8 september 2015 in de woning zijn aangekomen en dat zij daar tot 14 september 2015 zullen verblijven. Deze toerist heeft tevens te kennen gegeven dat de spullen in een kast in de woonkamer, met uitzondering van handdoeken en een kluis van hen zijn en zij heeft met haar hoofd nee geknikt op de vraag of in de badkamer toiletspullen van de eigenaar aanwezig waren, zoals tandenborstels en douchespullen. Het rapport vermeldt voorts dat de koelkast leeg was toen de toeristen in de woning aankwamen. In de woonkamer stond een tweepersoons bedbank en in de lade van de tv-kast lagen diverse boeken en dvd's. In de woning zijn diverse briefjes aangetroffen met aanwijzingen en regels voor de toeristen, alsmede inventarislijsten in de keuken, slaapkamer en de garderobekast. [appellant B] is de eigenaresse van deze woning en stond ten tijde van de controle op dit adres ingeschreven in de basisregistratie personen (hierna: brp). Deze woning werd ten tijde van belang via internet aangeboden waarbij [appellant B] als contactpersoon was vermeld.

Op 28 september 2015 hebben toezichthouders van de gemeente Amsterdam een controle uitgevoerd in de woning aan de [locatie 1] (samen met voormelde woning: de woningen). Blijkens het naar aanleiding van die controle op ambtseed opgemaakte rapport van bevindingen van 6 oktober 2015 zijn daar toen drie toeristen aangetroffen die te kennen hebben gegeven dat zij sinds 25 september 2015 in de woning verblijven en dat zij deze woning op 28 september 2015 weer zullen verlaten. In de woning zijn vier slaapplekken. Een tweepersoonsbed in de slaapkamer en een tweepersoons slaapbank in de woonkamer. De vraag of in de woning persoonlijke spullen als kleding, spullen in de koelkast of administratie aanwezig zijn, wordt door een van de toeristen ontkennend beantwoord. Een andere toerist geeft desgevraagd te kennen dat de kleding in de hangkast van haar is. [appellant A] is de eigenaar van deze woning en stond ten tijde van de controle op dit adres ingeschreven in de brp. Deze woning werd ten tijde van belang via internet aangeboden waarbij [appellant B] als contactpersoon was vermeld.

[appellant A] en [appellant B] hebben te kennen gegeven dat zij een affectieve relatie met elkaar hebben en dat zij van 1 april 2015 tot 1 oktober 2015 bij wijze van proef gezamenlijk in de recreatiewoning van [appellant A] in [plaats] hebben verbleven. Zij stellen dat zij in die periode niet uitsluitend in Vinkeveen, maar ook zo nu en dan op hun brp-adressen hebben verbleven. [appellant A] en [appellant B] hadden de intentie om te gaan samenwonen in de woning aan de [locatie 3] te Amsterdam die [appellant A] op 31 augustus 2015 heeft gekocht en waarvan de levering op 15 december 2015 heeft plaatsgevonden.

De besluiten

2. Naar aanleiding van hetgeen hiervoor onder 1 is vermeld, heeft het college zich op het standpunt gesteld dat [appellant A] en [appellant B] ten tijde van de geconstateerde verhuur van de woningen geen van beiden hoofdverblijf op hun onderscheiden brp-adressen hebben gehouden en dat de woningen toen niet permanent werden bewoond, zodat geen sprake kan zijn van toegestane verhuur aan toeristen. Niet is gebleken dat [appellant A] en [appellant B] vanaf het moment dat zij voor proef zijn gaan samenwonen nog op hun onderscheiden brp-adressen hebben verbleven. Het college hecht in dit kader belang aan de omstandigheid dat tijdens de controles niet is gebleken dat in de woningen persoonlijke spullen van [appellant A] en [appellant B] aanwezig waren. Omdat de in de woningen aanwezige woonruimten door de geconstateerde verhuur aan de bestemming tot bewoning zijn onttrokken, terwijl daarvoor geen vergunningen zijn afgegeven, is artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a van de Huisvestingswet overtreden. Gelet daarop heeft het college aan [appellant A] als eigenaar van de woning aan de [locatie 1] een boete van € 12.000,00 opgelegd, aan [appellant B] als contactpersoon voor de verhuur van die woning een boete van € 12.000,00 opgelegd en aan [appellant B] als eigenaresse van de woning aan de [locatie 2] eveneens een boete van € 12.000,00 opgelegd. Het college ziet geen aanleiding om de hoogte van de opgelegde boetes met toepassing van artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) te matigen. Evenmin ziet het college aanleiding om van invordering van de boetes af te zien.

De aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college ten tijde van de hiervoor onder 1 vermelde verhuur van de woningen bevoegd was om krachtens de Regionale Huisvestingsverordening Stadsregio Amsterdam 2013 (hierna: de huisvestingsverordening) een boete op te leggen wegens overtreding van artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet. De rechtbank heeft vastgesteld dat niet in geschil is dat de woningen moeten worden aangemerkt als woonruimten waarop artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet van toepassing is, dat [appellant A] noch [appellant B] ten tijde van belang over een vergunning als bedoeld in die bepaling hebben beschikt en dat de woningen aan toeristen zijn verhuurd als hiervoor onder 1 is vermeld. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is de rechtbank gebleken dat [appellant A] en [appellant B] ten tijde van belang de intentie hadden om in december 2015 te gaan samenwonen, met samenwonen zijn begonnen in de recreatiewoning in Vinkeveen en om die reden een groot gedeelte van hun persoonlijke spullen uit de woningen hadden weggehaald. Gelet daarop staat vast dat de woningen ten tijde van de geconstateerde verhuur niet dienden als hoofdverblijf van [appellant A] en [appellant B] en dat de woningen toen niet permanent werden bewoond, aldus de rechtbank. De door [appellant A] en [appellant B] overgelegde schriftelijke verklaringen van 29 april 2016 van [eigenaresse] van de Albert Heijn aan de Elandsgracht te

Amsterdam, onderscheidenlijk [eigenaar] van restaurant [...] aan de [locatie 4], doen daaraan niet af, omdat [appellant A] en [appellant B] daarmee niet aannemelijk hebben gemaakt dat zij feitelijk op hun onderscheiden brp-adressen hebben verbleven. Gelet daarop kan geen geslaagd beroep worden gedaan op het beleid van het college inzake toeristische woningverhuur, zijn de woonruimten in de woningen in strijd met artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet aan de bestemming tot bewoning onttrokken en was het college bevoegd de boetes op te leggen. Het college heeft geen aanleiding hoeven zien de opgelegde boetes te matigen en het heeft die boetes terecht ingevorderd, aldus de rechtbank.

Het hoger beroep

4. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij ten tijde van belang geen hoofdverblijf in de woningen hadden en dat de woningen toen niet permanent werden bewoond. [appellant A] en [appellant B] voeren aan dat de omstandigheid dat zij van 1 april 2015 tot aan de geconstateerde verhuur van de woningen merendeels in een recreatiewoning in Vinkeveen hebben verbleven, onverlet laat dat zij gedurende die maanden hoofdverblijf op hun onderscheiden brp-adressen hebben gehouden. [appellant A] en [appellant B] stellen dat het op de weg van het college ligt om het tegendeel aan te tonen en dat het college daarin niet is geslaagd. [appellant A] en [appellant B] voeren verder aan dat het bij verhuur van de eigen woning aan toeristen gebruikelijk is om persoonlijke spullen op te bergen. Dat [appellant A] en [appellant B] in verband met de verhuur een groot deel van hun persoonlijke spullen uit de woningen hadden weggehaald, laat onverlet dat ten tijde van de verhuur een gedeelte van hun persoonlijke spullen nog in de woningen aanwezig was, zij het dat het grootste gedeelte daarvan aan het zicht was onttrokken. Uit de rapporten van bevindingen, die naar aanleiding van voormelde controles zijn opgemaakt, blijkt niet dat de toezichthouders in de woningen actief naar persoonlijke spullen hebben gezocht. De in deze rapporten vermelde bevindingen worden niet door foto's gestaafd. Gelet daarop kunnen de rapporten niet aan de boetes ten grondslag worden gelegd. Hoewel de verklaringen van [eigenaresse] en [eigenaar] van 29 april 2016 niet bepalend zijn voor de vraag waar [appellant A] en [appellant B] ten tijde van belang hun hoofdverblijf hebben gehouden, sluiten die verklaringen wel aan bij de stelling van [appellant A] en [appellant B] dat zij na 1 april 2015 ook op hun brp-adressen hebben verbleven en dat zij hun hoofdverblijf ten tijde van de geconstateerde verhuur dus niet naar [plaats] hadden verplaatst.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 22 augustus 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2765](#)), moet het college aantonen dat een verhuurder ten tijde van de verweten verhuur geen hoofdverblijf in de verhuurde woning heeft gehouden, indien die verhuurder in de brp op het adres van die woning staat ingeschreven en zijn hoofdverblijf bepalend is voor de vraag of een boete als hier aan de orde mag worden opgelegd.

4.2. De hiervoor onder 1 weergegeven inhoud van de rapporten van bevindingen biedt geen grond voor de conclusie dat ten tijde van de uitgevoerde controles geen persoonlijke spullen van [appellant A] of [appellant B] in de woningen aanwezig waren. De in die rapporten vermelde informatie over persoonlijke spullen is immers hoofdzakelijk gebaseerd op hetgeen toeristen ten overstaan van toezichthouders hebben verklaard, terwijl uit die rapporten niet blijkt dat de toezichthouders de woningen hebben gecontroleerd op de aanwezigheid van persoonlijke spullen of afsluitbare laden en kasten waarin persoonlijke spullen konden zijn

opgeborgen. De omstandigheid dat uit de rapporten niet blijkt dat dergelijke persoonlijke spullen aanwezig waren, kan derhalve niet de conclusie rechtvaardigen dat [appellant A] en [appellant B] niet kunnen worden gevolgd in hun stelling dat zij in de periode tussen 1 april 2015 en de geconstateerde verhuur van de woningen ook op hun onderscheiden brp-adressen hebben verbleven. Gelet daarop heeft het college niet aangetoond dat [appellant A] en [appellant B] ten tijde van die verhuur geen hoofdverblijf op hun onderscheiden brp-adressen hebben gehouden. Dat [appellant A] en [appellant B] toentertijd de intentie hadden om in december 2015 aan de [locatie 3] te Amsterdam te gaan samenwonen, maakt dat niet anders, omdat die intentie op zichzelf gezien niet bepalend is voor de vraag of [appellant A] en [appellant B] in voormelde periode, als gevolg van hun verblijf in Vinkeveen, hun hoofdverblijf hadden verplaatst. Omdat het college niet aan de op hem rustende bewijslast heeft voldaan, gaat de Afdeling voorbij aan de vraag of bewijskracht toekomt aan de door [appellant A] en [appellant B] overgelegde schriftelijke verklaringen van [eigenaresse] en [eigenaar].

Het betoog slaagt.

5. Het hoger beroep slaagt. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, overweegt de Afdeling als volgt.

5.1. Artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet luidt:

"Het is verboden een woonruimte die behoort tot een door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening daartoe met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad aangewezen categorie en die gelegen is in een in de huisvestingsverordening aangewezen wijk, zonder vergunning van burgemeester en wethouders aan de bestemming tot bewoning te onttrekken, of voor een zodanig gedeelte aan die bestemming te onttrekken, dat die woonruimte daardoor niet langer geschikt is voor bewoning door een huishouden van dezelfde omvang als waarvoor deze zonder zodanige onttrekking geschikt is."

Artikel 59, eerste lid, van de Huisvestingsverordening luidt: "Burgemeester en wethouders kunnen een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van [...] artikel 30 van de wet."

In het beleid dat is uitgewerkt in de door de raad van de gemeente Amsterdam op 13 februari 2014 vastgestelde notitie "Ruimte voor gasten, uitwerking notitie toeristische verhuur van woningen (vakantieverhuur)" staan voorwaarden waaronder toeristische verhuur van de eigen woning is toegestaan. Toeristische woningverhuur mag alleen als:

- de hoofdbewoner verhuurt en ingeschreven staat bij de gba (lees: de brp),
- er aan maximaal 4 personen wordt verhuurd,
- incidenteel, bijvoorbeeld als de hoofdbewoner op vakantie is,
- de verhuurder zich meldt bij de Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam en toeristenbelasting afdraagt,
- de woning aan de brandveiligheidseisen voor woningen voldoet,

- er geen overlast wordt veroorzaakt en burens worden geïnformeerd.

Op de website van de gemeente Amsterdam is het document "verhuur aan gasten, versie maart 2015" geplaatst met een samenvatting voor de regels voor vakantieverhuur. Daar staan de volgende voorwaarden voor particuliere vakantieverhuur:

- toeristenbelasting: ja,
- maximaal aantal gasten: 4,
- minimaal verblijf: vanaf 1 nacht,
- maximaal verblijf: 2 maanden per jaar,
- oppervlakte t.b.v. verhuur: gehele woning,
- vergunning nodig: geen,
- bewoning: verhuurder blijft hoofdbewoner.

6. Indien aan de in het hiervoor onder 5.1 weergegeven beleid vermelde voorwaarden is voldaan, wordt de verhuur van de eigen woning aan toeristen door het college als niet beboetbaar aangemerkt. Uit de besluiten van 15 juni 2016 blijkt dat het college dat beleid uitsluitend niet van toepassing heeft geacht, omdat [appellant A] en [appellant B] ten tijde van de geconstateerde verhuur geen hoofdverblijf hielden op hun onderscheiden brp-adressen en toen dus geen hoofdbewoners waren als bedoeld in dat beleid. Gelet daarop en op hetgeen hiervoor onder 4.2 is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat het college [appellant A] en [appellant B] ten onrechte heeft beboet. De Afdeling zal het beroep tegen de drie besluiten van het college van 15 juni 2016 alsnog gegrond verklaren. Die besluiten komen wegens strijd met voormeld beleid voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal op na te melden wijze in de zaak voorzien. De primaire besluiten van 20 en 25 januari 2016 zullen worden herroepen. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten.

7. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 25 augustus 2017 in zaken nrs. 16/4995, 16/4996 en 16/4997;
- III. verklaart de bij de rechtbank in die zaken ingestelde beroepen gegrond;

IV. vernietigt de drie besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 15 juni 2016, kenmerken BB110351 16/BEST.BOETE, BB110352 16/BEST.BOETE en BB110353 16/BEST.BOETE;

V. herroept de twee besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 20 januari 2016, beide met kenmerk 1017RJ32-1, en het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 25 januari 2016, kenmerk 1017TA17E;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.004,00 (zegge: tweeduizend vier euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [appellant B] en [appellant A] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 754,00 (zegge: zevenhonderdvierenvijftig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. H.G. Lubberdink en mr. J.W. van de Gronden, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.J.C. Robben, griffier.

w.g. Borman w.g. Robben
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 november 2018

610.