

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3990
Datum uitspraak	27 november 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 januari 2018 heeft het college aan [appellant sub 2] een bestuurlijke boete van € 20.500,- opgelegd wegens overtreding van de Huisvestingswet 2014 (hierna: Hvw).

Volledige tekst

201901272/1/A3.

Datum uitspraak: 27 november 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 8 januari 2019 in zaak nr. 18/4446 in het geding tussen:

[appellant sub 2]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 3 januari 2018 heeft het college aan [appellant sub 2] een bestuurlijke boete van € 20.500,- opgelegd wegens overtreding van de Huisvestingswet 2014 (hierna: Hvw).

Bij besluit van 25 mei 2018 heeft het college het door [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 januari 2019 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 25 mei 2018 vernietigd, het besluit van 3 januari 2018 herroepen en het boetebedrag vastgesteld op € 8.000,-. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] heeft incidenteel hoger beroep ingesteld en een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 2] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 oktober 2019, waar het college, vertegenwoordigd door mr. A. Brandenburg, en [appellant sub 2], bijgestaan door mr. M.H.J. van Riessen, advocaat te Amsterdam, en vergezeld door [gemachtigde], zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De relevante bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht, de Hvw en de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016 (hierna: de Huisvestingsverordening), zoals die luidde ten tijde van belang, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

2. Naar aanleiding van een melding woonfraude hebben toezichthouders van de gemeente Amsterdam een onderzoek ingesteld naar het feitelijk gebruik van de woning op de derde en vierde etage van het pand [locatie] te Amsterdam. Het onderzoek bestond uit een administratief onderzoek en een huisbezoek. Uit het administratief onderzoek is gebleken dat de woning op de website van Airbnb werd aangeboden voor vakantieverhuur voor zes personen. Uit recensies op de website is gebleken dat de woning eerder aan toeristen was verhuurd. Op 14 november 2017 hebben inspecteurs een huisbezoek afgelegd. In de woning hebben zij zes toeristen aangetroffen. Een van deze toeristen heeft verklaard dat zij van 8 tot 15 november 2017 in de woning verbleven en daarvoor ongeveer € 3.000,- betaalden. Aan de inspecteurs heeft deze toerist een boekingsbewijs van Airbnb getoond. De bevindingen van het huisbezoek zijn neergelegd in het rapport van bevindingen van 15 november 2017. Ten tijde van het onderzoek was [appellant sub 2] huurder van de woning. Bij het besluit van 3 januari 2018 heeft het college [appellant sub 2] de boete opgelegd wegens overtreding van artikel 21, aanhef en onder a, van de Hvw. Het college heeft [appellant sub 2] aangemerkt als overtreder, omdat hij als huurder de woning aan de bestemming tot bewoning heeft onttrokken zonder een daartoe verleende onttrekkingsvergunning. Het college heeft het boetebedrag vastgesteld overeenkomstig tabel 2 van bijlage 3 bij artikel 4.2.2 van de Huisvestingsverordening.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college bevoegd was [appellant sub 2] de boete op te leggen, omdat hij het verbod van artikel 21, aanhef en onder a, van de Hvw heeft overtreden. Voor de vakantieverhuur was een onttrekkingsvergunning nodig. [appellant sub 2] voldeed namelijk niet aan de voorwaarde van artikel 3.1.2, vijfde lid, aanhef en onder c, van de Huisvestingsverordening, dat aan niet meer dan vier personen per nacht onderdak wordt verleend. De rechtbank heeft de boete gematigd, omdat die niet evenredig is in verhouding tot de ernst van de overtreding. Ter zitting bij de rechtbank heeft het college verklaard dat de brandveiligheidsrisico's en de overlast voor de omgeving groter zijn bij de verhuur van een woning aan meer dan vier personen. Volgens de rechtbank is niet aannemelijk dat de woning uit een oogpunt van brandveiligheid niet geschikt is voor het verblijf van zes personen, nu deze uit twee woonlagen bestaat en drie slaapkamers heeft met elk twee slaapplekken. Verder is overtreding van artikel 3.1.2, vijfde lid, onder c, van de Huisvestingsverordening minder verstrekking dan wanneer aan de overige voorwaarden van het vijfde lid niet is voldaan, aldus de rechtbank.

Hoger beroepen

4. [appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college hem geen boete mocht opleggen. De Hvw biedt een instrumentarium voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. Het beperken van brandveiligheidsrisico's is geen doel dat de Hvw beoogt te beschermen, aldus [appellant sub 2].

Het college betoogt dat de rechtbank de boete ten onrechte heeft gematigd. Het boetebedrag voor overtreding van artikel 21, aanhef en onder a, van de Hvw is neergelegd in tabel 2 van bijlage 3 bij artikel 4.2.2 van de Huisvestingsverordening. Bij het bepalen van dat boetebedrag heeft de gemeenteraad van Amsterdam een zorgvuldige afweging gemaakt. Of de woning al dan niet geschikt was voor verblijf van meer dan vier personen is geen bijzondere omstandigheid als bedoeld in artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), die tot een lagere boete had moeten leiden. Voorts is het in de praktijk ondoenlijk om elke woning te beoordelen op geschiktheid voor verblijf van meer dan vier personen. Verder heeft de rechtbank bij de matiging ten onrechte in aanmerking genomen dat de vakantieverhuur [appellant sub 2] financieel weinig voordeel heeft opgeleverd, aldus het college.

4.1. Omdat [appellant sub 2] de woning aan de bestemming tot bewoning heeft onttrokken zonder een daartoe verleende onttrekkingsvergunning, heeft hij het verbod van artikel 21, aanhef en onder a, van de Hvw overtreden. Vaststaat dat de leefbaarheid een belang is dat de Hvw mede beoogt te beschermen. Het standpunt van [appellant sub 2], dat het beperken van brandveiligheidsrisico's geen doel is dat de Hvw beoogt te beschermen, kan niet leiden tot het oordeel dat het college hem geen boete heeft mogen opleggen.

Het betoog van [appellant sub 2] faalt.

4.2. Zoals volgt uit onder meer de uitspraak van de Afdeling van 15 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:649](#), kan een beperkte ernst van een overtreding worden aangemerkt als bijzondere omstandigheid, als bedoeld in artikel 5:46, derde lid, van de Awb, die aanleiding geeft een boete te matigen. Voor het oordeel dat de ernst van de overtreding van het verbod van artikel 21, aanhef en onder a van de Hvw in dit geval dermate beperkt is dat de boete had moeten worden gematigd, is geen grond. Volgens het college wordt overtreding van artikel 21 van de Hvw altijd als ernstige overtreding aangemerkt, omdat de problemen rondom vakantieverhuur in Amsterdam aanmerkelijk zijn. Dat, zoals [appellant sub 2] stelt, de woning geschikt was voor verblijf van meer dan vier personen, doet wat daarvan ook zij niet af aan de ernst van de overtreding. Verder is geen sprake geweest van incidentele vakantieverhuur voor korte duur, die slechts beperkt financieel voordeel heeft opgeleverd. Uit de recensies op de website van Airbnb van toeristen die in de woning hebben verbleven blijkt dat de woning vaak voor vakantieverhuur is gebruikt.

Het betoog van het college slaagt.

Slotsom

5. Het hoger beroep van het college is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van 25 mei 2018 alsnog ongegrond verklaren. Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] is ongegrond. Dit betekent dat [appellant sub 2] alsnog een boete van € 20.500,- dient te betalen.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 8 januari 2019 in zaak nr. 18/4446;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

IV. verklaart het incidenteel hoger beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. A.W.M. Bijloos, voorzitter, en mr. E. Steendijk en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. K.S. Man, griffier.

w.g. Bijloos w.g. Man
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 november 2019

629.

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:1

1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

[...].

Artikel 5:46

[...].

3. Indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, legt het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.

Huisvestingswet 2014

Artikel 21

Het is verboden om een woonruimte, behorend tot een met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening aangewezen categorie gebouwen en die gelegen is in een in de huisvestingsverordening aangewezen wijk, zonder vergunning van burgemeester en wethouders:

a. anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar aan de bestemming tot bewoning te onttrekken of onttrokken te houden;

[...].

Huisvestingsverordening Amsterdam 2016, zoals die luidde ten tijde van belang

Artikel 3.1.2 Reikwijdte vergunningplicht

1. De in artikel 3.1.1 aangewezen woonruimten mogen niet zonder vergunning als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder d van de wet:

- a. anders dan ten behoeve van bewoning of het gedeeltelijk gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar aan de bestemming tot bewoning worden onttrokken; of
- b. anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar geheel of gedeeltelijk met andere woonruimte worden samengevoegd, mits en zolang de bestemming tot bewoning overheersend blijft.

[...].

5. Voor het onttrekken aan de bestemming tot bewoning ten behoeve van vakantieverhuur is geen vergunning als bedoeld in artikel 21 van de wet noodzakelijk mits en zolang:

- a. de hoofdbewoner de woning feitelijk als hoofdverblijf heeft en ook als zodanig in de basisadministratie staat ingeschreven;
- b. vakantieverhuur maximaal 60 dagen per jaar plaatsvindt;
- c. aan niet meer dan vier personen per nacht onderdak wordt verleend;
- d. geen sprake is van een huurwoning in eigendom van een woningcorporatie, en
- e. de hoofdbewoner, elke keer voordat het gebruik ten behoeve van vakantieverhuur start, deze wijze van gebruik van de woonruimte door middel van een door burgemeester en wethouders voorgeschreven formulier elektronisch heeft gemeld bij burgemeester en wethouders.

[...].

Artikel 4.2.2 Bestuurlijke boete

1. Burgemeester en wethouders kunnen een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van de verboden bedoeld in artikel 8 en artikel 21 van de wet of handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften bedoeld in artikel 24 van de wet.

2. Burgemeester en wethouders leggen een boete op:

- a. [...];
- b. voor de eerste overtreding van artikel 21, aanhef en onder a, b, c of d van de wet overeenkomstig kolom A van de in bijlage 3 genoemde tabel 2;

[...].

Bijlage 3 behorende bij artikel 4.2.2 Bestuurlijke boete

Tabel 2 bestuurlijke boete wijzigingen in de woonruimte-voorraad	Wettelijke bepaling Huisvestingswet	Omstandigheid	Kolom A	Kolom B
			Boete	Boete bij recidive Overtreding < 3 jaar na de eerste overtreding
Woningonttrekking	21 onder a	Geheel of gedeeltelijk onttrekken van woonruimten aan de woonruimte-voorraad	€ 20.500,- *	€ 20.500,- *