

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2020:2280                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Datum uitspraak  | 23 september 2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Inhoudsindicatie | <p>Bij besluit van 2 augustus 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam [appellant A] en [appellant B] een bestuurlijke boete opgelegd van € 6.000,00. [appellant A] en [appellant B] zijn sinds 15 september 2008 eigenaar van de woning op het adres [locatie]. De woning is een aangewezen woning als bedoeld in artikel 21 van de Huisvestingswet 2014. Dit houdt in dat het verboden is de woonruimte zonder vergunning daartoe van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten. Naar aanleiding van een melding op 4 mei 2018 over de woonsituatie op dat adres heeft de gemeente een onderzoek verricht naar de woning. Er heeft een administratief en een buitendienstonderzoek plaatsgevonden. Uit de basisregistratie personen (hierna: brp) blijkt dat er ten tijde van het onderzoek geen personen stonden ingeschreven op het adres.</p> |

Volledige tekst

201907308/1/A3.

Datum uitspraak: 23 september 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 21 augustus 2019 in zaak nr. 18/7598 in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B]

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

## Procesverloop

Bij besluit van 2 augustus 2018 heeft het college [appellant A] en [appellant B] een bestuurlijke boete opgelegd van € 6.000,00.

Bij besluit van 15 november 2018 heeft het college het door [appellant A] en [appellant B] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 augustus 2019 heeft de rechtbank het door [appellant A] en [appellant B] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

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

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 september 2020, waar het college, vertegenwoordigd door mr. J.E. Carter en mr. R. Lo Fo Sang, is verschenen. [appellant A] en [appellant B], vertegenwoordigd door mr. M. Heikens, advocaat te Amsterdam, hebben via een videoverbinding aan de zitting deelgenomen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. [appellant A] en [appellant B] zijn sinds 15 september 2008 eigenaar van de woning op het adres [locatie]. De woning is een aangewezen woning als bedoeld in artikel 21 van de Huisvestingswet 2014. Dit houdt in dat het verboden is de woonruimte zonder vergunning daartoe van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten.

2. Naar aanleiding van een melding op 4 mei 2018 over de woonsituatie op dat adres heeft de gemeente een onderzoek verricht naar de woning. Er heeft een administratief en een buitendienstonderzoek plaatsgevonden. Uit de basisregistratie personen (hierna: brp) blijkt dat er ten tijde van het onderzoek geen personen stonden ingeschreven op het adres. De woning bestaat uit twee woonlagen en heeft een oppervlakte van 68 m<sup>2</sup>. De woning heeft de bestemming 'wonen'. De woning heeft drie slaapkamers, een woonkamer, badkamer, aparte wc en een keuken. Eén van de slaapkamers bevindt zich in het souterrain.

Op 7 juni 2018 hebben toezichthouders van de gemeente de woning bezocht. Uit het rapport bevindingen is gebleken dat de toezichthouders hebben geconstateerd dat er drie dames – genaamd [persoon A], [persoon B] en [persoon C], allen in het bezit van een Roemeense identiteitskaart - in de woning aanwezig waren. Zij hadden allen een eigen slaapkamer en deelden een woonkamer en keuken. [persoon B] en [persoon C] hebben verklaard dat zij hier allen in mei 2018 zijn komen wonen. Verder hebben zij verklaard dat [appellant A] op 29 april 2018 is vertrokken uit de woning, dat zij [appellant A] gezamenlijk € 1.750,00 per maand betalen en € 3.500,00 borg hebben betaald. [persoon C] maakte volgens de verklaringen de huur over aan [appellant A] per bankoverschrijving.

3. Volgens het college hebben [appellant A] en [appellant B] de woning omgezet van zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige woonruimte. Omdat zij daarvoor geen vergunning hebben, heeft het college op grond van artikel 21, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet 2014, gelezen in samenhang met artikel 4.2.2, eerste en tweede lid, van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016 en tabel 2 in bijlage 3, behorend bij de Huisvestingsverordening, [appellant A] en [appellant B] een bestuurlijke boete opgelegd van

€ 6.000,00.

Het oordeel van de rechtbank

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college bevoegd was om aan [appellant A] en [appellant B] een boete op te leggen van € 6.000,00., omdat zij de Huisvestingswet hebben overtreden en als overtreders kunnen worden aangemerkt. Volgens de rechtbank hoefde het college niet eerst een waarschuwing te geven.

Wet- en regelgeving

5. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage is onderdeel van de uitspraak.

Het hoger beroep

6. [appellant A] en [appellant B] betogen dat zij de woning niet hebben omgezet naar onzelfstandige woonruimten, omdat geen sprake is van kamergewijze verhuur. Zij stellen dat zij de gehele woning hadden verhuurd aan een stel, namelijk [persoon C] en [persoon D]. Dit is onderbouwd met een tijdelijk huurcontract. Dat stel had in de woning zijn hoofdverblijf en heeft de twee overgebleven slaapkamers op basis van hospita oftewel inwoning verhuurd aan [persoon A] en [persoon B]. Er is geen sprake van verhuur door [appellant A] en [appellant B] aan [persoon A] en [persoon B] én op basis van feitelijk gebruik van de woning geen sprake van kamergewijze verhuur.

6.1. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat uit de controle is gebleken dat er drie dames in de woning woonden met ieder een eigen kamer en een gedeelde woonkamer. Ook andere ruimtes in de woning werden door elk van de dames gebruikt. Gelet hierop is de woning omgezet van een zelfstandige woning naar onzelfstandige woonruimten. Dat [appellant A] en [appellant B] de gehele woning hebben verhuurd aan [persoon C] en [persoon D] maakt het vorenstaande niet anders. De rechtbank heeft terecht overwogen dat civielrechtelijke betrekkingen niet bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of er sprake is van omzetting. Doorslaggevend is de wijze waarop de bewoners, in dit geval [persoon C], [persoon A] en [persoon B], de woning feitelijk bewoonden. Voorts heeft de rechtbank zich terecht op het standpunt gesteld dat van inwoning door [persoon A] en [persoon B] geen sprake was. Uit de controle is gebleken dat [persoon C], [persoon A] en [persoon B] elk hun eigen kamer hadden en de woonkamer en andere voorzieningen deelden. Bovendien heeft het college onweersproken toegelicht dat van inwoning slechts sprake is als de verhuurder, in dit geval [persoon C] en [persoon D], het exclusieve gebruiksrecht heeft op minimaal 50% van de gebruiksoppervlakte van de woonruimte. Daarvan was hier geen sprake.

6.2. Het betoog faalt.

7. Voorts betogen [appellant A] en [appellant B] dat zij niet zijn aan te merken als overtreder en niet voor de overtreding verantwoordelijk kunnen worden gehouden. Zij stellen in dat verband dat zij aan hun zorgplicht als eigenaar hebben voldaan. De rechtbank heeft hun ten onrechte tegengeworpen dat [appellant A] tijdens een uitgevoerde controle niet alle kamers heeft bekeken. Uit de Afdelingsjurisprudentie volgt volgens hen in ieder geval niet dat een eigenaar alleen dan aan zijn zorgplicht heeft voldaan als hij alle (slaap)kamers heeft bekeken.

7.1. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 13 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:396](#)) is de overtreder degene die het desbetreffende wettelijke voorschrift daadwerkelijk heeft geschonden. Dat is in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek heeft verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de

overtreding niet zelf feitelijk heeft begaan, doch aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve als overtreder worden aangemerkt. Daarbij is in dit geval van belang dat van de eigenaar van een pand die dat verhuurt, mag worden gevergd dat hij zich tot op zekere hoogte op de hoogte stelt van het gebruik dat van het verhuurde pand wordt gemaakt. Om niet verantwoordelijk te kunnen worden gehouden voor onrechtmatig gebruik van het door hem verhuurde pand dient de eigenaar aannemelijk te maken dat hij niet wist en niet kon weten dat het pand aldus werd gebruikt.

7.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat [appellant A] en [appellant B] niet aannemelijk hebben gemaakt dat zij niet wisten en niet konden weten dat de woning was omgezet van een zelfstandige woning naar onzelfstandige woonruimten. De rechtbank heeft daarbij terecht in aanmerking genomen dat [appellant A] heeft verklaard dat hij op 7 juni 2018 een controle heeft uitgevoerd in de woning, maar dat hij daarbij de kamers in de woning niet heeft bekeken. Hij heeft zich er aldus niet van vergewist hoe de woning echt gebruikt werd en daarmee niet voldaan aan zijn zorgplicht. Daarbij is van belang dat niet is gebleken dat [appellant A] en [appellant B] zich anderszins op de hoogte hebben gesteld van het gebruik dat van het door hen verhuurde pand werd gemaakt, zoals bijvoorbeeld door het vragen van een bewijs van inschrijving in de brp. Bovendien staat in het huurcontract bij 'maximaal aantal personen' in dit geval zelfs niets vermeld.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat [appellant A] en [appellant B] zich onvoldoende hebben geïnformeerd over het gebruik dat van de door hen verhuurde woning werd gemaakt en dat zij daarom als overtreder kunnen worden aangemerkt.

7.3. Het betoog faalt.

8. Tot slot betogen [appellant A] en [appellant B] onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 16 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:103](#) dat het college hen eerst had moeten waarschuwen alvorens een boete op te leggen. Zij stellen ook in dit verband dat zij aan hun zorgplicht hebben voldaan.

8.1. Zoals het college heeft toegelicht wordt een overtreding als hier aan de orde, gelet op de schaarse woningvoorraad en de grote druk op de woningmarkt in Amsterdam, aangemerkt als een ernstige overtreding. De boete dient een afschrikwekkend effect te hebben en daarom wordt niet eerst een waarschuwing gegeven maar een lik-op-stukbeleid gevoerd. De Afdeling acht dit met de rechtbank niet onredelijk.

Zoals hiervoor is overwogen, hebben [appellant A] en [appellant B] niet aan hun zorgplicht voldaan. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 16 januari 2019 [appellant A] en [appellant B] niet kan baten. Genoemde uitspraak betrof een tussenuitspraak. Uit de einduitspraak van de Afdeling van 24 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1336](#) in die zaak volgt dat de gemeente Amsterdam voldoende heeft gemotiveerd dat de aanpak van woningcorporaties in betekenende mate verschilt van de (particuliere) eigenaar in die zaak. Woningcorporaties hebben eigen woonfraudeteams en -meldpunten voor burgers, waarmee zij actief inzetten op het opsporen van misstanden rondom de bewoning van hun panden. Ook treden woningcorporaties en de gemeente in een aantal gevallen gezamenlijk op bij het bestrijden van woonfraude. [appellant A] en [appellant B] hebben net als de eigenaar in die zaak geen gelijke of vergelijkbare gevallen genoemd waarbij aan woningcorporaties geen boetes zijn opgelegd hoewel ook zij niet aan hun zorgplicht hebben voldaan. De Afdeling ziet geen aanleiding om van hetgeen in de uitspraak

van 24 april 2019 is geoordeeld terug te komen, zoals haar namens [appellant A] en [appellant B] ter zitting in overweging is gegeven.

8.2. Dit betoog slaagt evenmin.

Conclusie

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. G.M.H. Hoogvliet, voorzitter, en mr. H.J.M. Baldinger en mr. J.M.L. Niederer, leden, in tegenwoordigheid van mr. B. Ley-Nell, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

w.g. Ley-Nell  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 september 2020

597.

## **BIJLAGE**

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:

[...]

c. van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten of omgezet te houden;

[...]

Huisvestingsverordening Amsterdam 2016

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:

[...]

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;  
[...]

| <b>Tabel 2</b><br><b>bestuurlijke boete</b><br><b>wijzigingen in de</b><br><b>woonruimtevoorraad</b> | <b>Wettelijke</b><br><b>bepaling</b><br><b>Huisvestingswet</b> | <b>Omstandigheid</b>                              | <b>Kolom A</b> | <b>Kolom B</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------|----------------|
| [...]                                                                                                | [...]                                                          | [...]                                             | [...]          | [...]          |
| Omzetten                                                                                             | 21 onder c                                                     | Woonruimte<br>omzetten in<br>maximaal 4<br>kamers | € 6.000,-      | € 2.000,-      |
| [...]                                                                                                | [...]                                                          | [...]                                             | [...]          | [...]          |