

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:323
Datum uitspraak	17 februari 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 juli 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd van € 20.500,00. Op 16 april 2018 hebben toezichthouders van de gemeente Amsterdam in verband met een controle op de naleving van onder andere de Huisvestingswet 2014 de woning op het adres [locatie 1] in Amsterdam bezocht. Daarbij zijn twee toeristen in de woning aangetroffen. Deze hebben verklaard dat ze via Airbnb de woning voor tien nachten hadden geboekt. De toeristen huurden de gehele woning. In de woning zijn geen persoonlijke spullen aangetroffen die op duurzame bewoning door een hoofdbewoner wijzen. Het college heeft geconcludeerd dat de woning hotelmatig wordt gebruikt en aan [appellante] de boete opgelegd wegens het in strijd met artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw zonder de vereiste vergunning onttrekken van de woning aan de bestemming tot bewoning. Ten tijde van de constatering van deze overtreding was zij huurder van de woning.

Volledige tekst

202003272/1/A3.

Datum uitspraak: 17 februari 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 24 april 2020 in zaak nr. 19/1493 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 26 juli 2018 heeft het college aan [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd van € 20.500,00.

Bij besluit van 1 februari 2019 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 april 2020 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 januari 2021, tezamen met de zaak onder nr. 202003278/1/A3. Na de zitting zijn de zaken weer gesplitst. Ter zitting zijn verschenen [appellante], en het college, vertegenwoordigd door mr. N. Hamdach en mr. R. Lo Fo Sang.

Overwegingen

Juridisch toetsingskader

1. Het juridisch toetsingskader is vermeld in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. Op 16 april 2018 hebben toezichthouders van de gemeente Amsterdam in verband met een controle op de naleving van onder andere de Huisvestingswet 2014 (hierna: de Hw) de woning op het adres [locatie 1] in Amsterdam bezocht. Daarbij zijn twee toeristen in de woning aangetroffen. Deze hebben verklaard dat ze via Airbnb de woning voor tien nachten hadden geboekt. De toeristen huurden de gehele woning. In de woning zijn geen persoonlijke spullen aangetroffen die op duurzame bewoning door een hoofdbewoner wijzen. Het college heeft geconcludeerd dat de woning hotelmatig wordt gebruikt en aan [appellante] de boete opgelegd wegens het in strijd met artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw zonder de vereiste vergunning onttrekken van de woning aan de bestemming tot bewoning. Ten tijde van de constatering van deze overtreding was zij huurder van de woning. Zij stond sinds 1 december 2017 in de basisregistratie personen op het adres [locatie 1] ingeschreven. Zij had daar echter niet werkelijk haar hoofdverblijf. Zij heeft tegenover de toezichthouders verklaard dat zij hoofdzakelijk verblijft in een personeelswoning in het hotel waar zij werkt, dat al haar persoonlijke spullen zich daar bevinden, en dat zij slechts af en toe in de woning komt om te rusten. Tijdens de hoorzitting in bezwaar heeft zij verklaard dat zij al vier jaar in de personeelswoning van het hotel woonde toen zij de optie kreeg om de woning aan het Prinseneiland te huren. De woning is een plek waar zij op adem kan komen. Daardoor hoeft zij niet altijd in het hotel te verblijven. Zij is met de eigenaar van de woning overeengekomen dat deze aan toeristen wordt verhuurd. Zij heeft overleg met [eigenaar], die de toeristische verhuur van de woning regelt, wanneer zij al dan niet in de woning kan verblijven. Haar privé-eigendommen bevinden zich voornamelijk in het hotel. [appellante] heeft aldus als huurder van de woning de illegale toeristische verhuur daarvan mede mogelijk gemaakt. Gelet hierop is de overtreding aan haar toe te rekenen, aldus het college.

Hoger beroep

3. [appellante] bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat het college haar terecht als overtreder heeft aangemerkt. Zij betoogt dat het college ten onrechte stelt dat zij de woning niet als hoofdverblijf gebruikte. Ten tijde van de controle woonde zij daar vijf maanden. De woning werd aan toeristen verhuurd wanneer zij in verband met nachtdiensten in het hotel verbleef. Het college heeft ten onrechte vanwege het feit dat zij haar spullen nog niet naar de woning had verhuisd, geconcludeerd dat zij daar niet woonde.

In dit verband is bovendien van belang dat niet kan worden vastgesteld dat de toezichthouders tot binnentreding van de woning gemachtigd waren. De aanvankelijk in het dossier gevoegde machtiging tot binnentreden ziet niet op huisnummer [locatie 1]. Het college heeft na de zitting bij de rechtbank alsnog een machtiging tot binnentreden bij dit huisnummer overgelegd, maar deze machtiging is niet van een datum voorzien. Het college heeft, gelet op deze onrechtmatigheid, de bij binnentreding in de woning aangetroffen situatie ten onrechte aan het in bezwaar gehandhaafde boetebesluit ten grondslag gelegd. [appellante] heeft tegenover de toezichthouders verklaard dat zowel de woning als de personeelswoning in het hotel als haar hoofdverblijf fungeerden. Volgens het college heeft zij, nadat de toezichthouders aan haar hebben meegedeeld dat slechts één woonruimte als hoofdverblijf kan gelden, verklaard dat zij hoofdzakelijk in de personeelswoning verbleef. Hoewel er geen bandopname is van deze door haar beweerdelijk afgelegde verklaring, heeft het college deze ten grondslag gelegd aan zijn standpunt dat de woning niet haar hoofdverblijf was. Dat zij echter wel sinds enkele maanden duurzaam in de woning woonde, blijkt uit de overeenkomst van huur van de woning, haar inschrijving in de basisregistratie personen op het adres [locatie 1] en de door haar overgelegde bankafschriften, waaruit kan worden afgeleid dat zij in de omgeving van de woning boodschappen deed. Er was sprake van vakantieverhuur van de woning, als bedoeld in artikel 3.1.2, vijfde lid, van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016 (hierna: de Hv). Een boete voor het niet melden van die verhuur bij de gemeente is meer op zijn plaats dan de opgelegde boete voor het zonder vergunning onttrekken van de woning aan de woonruimtevoorraad, aldus [appellante].

3.1. Het betoog faalt. Onbestreden staat vast dat de woning ten tijde van de controle geheel aan toeristen werd verhuurd en aldus aan de bestemming tot bewoning is onttrokken in de zin van artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw. Het college is krachtens artikel 4.2.2 van de Hv bevoegd daarvoor een boete op te leggen. Het gaat daartoe niet over indien sprake is van feiten en omstandigheden als bedoeld in artikel 3.1.2, vierde of vijfde lid, van de Hv. Niet in geschil is dat, hoewel [appellante] melding heeft gedaan van het exploiteren van een bed & breakfast in de woning, als bedoeld in het vierde artikellid, die exploitatie niet heeft plaatsgevonden. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college zich op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat niet is voldaan aan de in het vijfde artikellid gestelde voorwaarde dat de hoofdbewoner de woning feitelijk als hoofdverblijf heeft. Zoals het college ter zitting bij de Afdeling terecht heeft gesteld, volgt dit uit de hiervoor onder 2. vermelde verklaringen die [appellante] tegenover de toezichthouders en tijdens de hoorzitting in bezwaar heeft afgelegd. Het betoog dat vanwege het ontbreken van een datum op de machtiging tot binnentreden in de woning de bevindingen bij de controle in de woning buiten beschouwing moeten worden gelaten, leidt niet tot het door [appellante] beoogde resultaat. Het college heeft op grond van de onder 2. vermelde verklaringen terecht geconcludeerd dat [appellante] de woning niet duurzaam als hoofdverblijf had. Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de inschrijving in de basisregistratie personen van [appellante] op het adres [locatie 1], de huurovereenkomst en het bewijs van door [appellante] in de periode voorafgaand aan de controle ongeveer eens per maand in de omgeving van de woning

gedane pinbetalingen van zeer kleine bedragen, onvoldoende zijn om aannemelijk te maken dat zij wel duurzaam hoofdverblijf in de woning had. Nu niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor vakantieverhuur, vermeld in artikel 3.1.2, vijfde lid, van de Hv, faalt daarom ook het betoog dat het college had moeten volstaan met het opleggen van een boete voor het niet melden van het gebruik van de woning ten behoeve van die verhuur. Gelet op het vorenstaande was het college bevoegd om [appellante] een boete voor het overtreden van artikel 21, onder a, van de Hw op te leggen.

3.2. De hoogte van de boete is bij wettelijk voorschrift vastgesteld.

In artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) is bepaald dat, indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, het bestuursorgaan niettemin een lagere boete oplegt indien de overtreder aannemelijk maakt dat de boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 2 september 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2096](#)), kunnen een verminderde verwijtbaarheid, een beperkte ernst van een overtreding en een geringe financiële draagkracht worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden, als bedoeld in artikel 5:46, derde lid, van de Awb, die aanleiding geven om een boete te matigen. Voor zover de overtreder stelt dat een of meer van deze omstandigheden aan de orde zijn, moet hij dat aannemelijk maken.

Uit de overgelegde stukken noch ter zitting is gebleken dat in dit geval van deze omstandigheden sprake is.

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

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.C.J. de Wilde, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 17 februari 2021

598.

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

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

Artikel 1

In deze verordening wordt verstaan onder:

[-]

ww. vakantieverhuur: het tijdens afwezigheid van de hoofdbewoner hotelmatig in gebruik geven van een woonruimte;

[-]

Artikel 3.1.2

[-]

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;

[-]

Artikel 4.2.2

1. Burgemeester en wethouders kunnen een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van de verboden bedoeld in [-] artikel 21 van de wet [-].

2. Burgemeester en wethouders leggen een boete op:

[-]

b. voor de eerste overtreding van artikel 21, aanhef en onder a, [-] 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 woonruimtevoorraad

	Wettelijke bepaling Huisvestingswet	Omstandigheid	Kolom A Boete
Woningonttrekking	21 onder a	Geheel of gedeeltelijk onttrekken van woonruimten aan de woonruimtevoorraad	€ 20.500,-