

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:740
Datum uitspraak	7 april 2021
Inhoudsindicatie	Bij drie besluiten van 9 november 2018, twee besluiten van 3 december 2018 en een besluit van 12 maart 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Utrecht steeds een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete ten bedrage van € 12.500,00 aan [appellant] opgelegd wegens overtreding van de Huisvestingswet 2014 en de Huisvestingsverordening Regio Utrecht 2015 neergelegde verbod om een woning zonder vergunning tot twee of meer zelfstandige woonruimten te verbouwen. [appellant] is eigenaar van de woningen aan de [locatie 2], [locatie 3], [locatie 1] en [locatie 4], [locatie 5] en [locatie 6] te Utrecht. In de periode van september 2018 tot februari 2019 hebben inspecteurs van de gemeente in deze woningen controles uitgevoerd. De inspecteurs hebben hun bevindingen neergelegd in op ambtsbelofte opgemaakte processen-verbaal.

Volledige tekst

202000763/1/A3.

Datum uitspraak: 7 april 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 20 december 2019 in zaken nrs. 19/2884, 19/2939, 19/2942, 19/2949, 19/2953 en 19/2956 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht.

Procesverloop

Bij drie besluiten van 9 november 2018, twee besluiten van 3 december 2018 en een besluit van 12 maart 2019 heeft het college steeds een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete ten bedrage van € 12.500,00 aan [appellant] opgelegd wegens overtreding van het in de artikelen 21, aanhef en onder d, van de Huisvestingswet 2014 (hierna: de Hw) en 4.1.2, aanhef en onder d, van de Huisvestingsverordening Regio Utrecht 2015 (hierna: de Verordening) neergelegde verbod om een woning zonder vergunning tot twee of meer zelfstandige woonruimten te verbouwen.

Bij zes besluiten van 15 juli 2019 heeft het college de daartegen door [appellant] gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraak van 10 oktober 2019 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank (hierna: de rechtbank) het college in de gelegenheid gesteld om met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in de tussenuitspraak een gebrek in de besluiten van 15 juli 2019 te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Bij brief van 16 oktober 2019 heeft het college een aanvullende motivering gegeven.

Bij uitspraak van 20 december 2019 heeft de rechtbank de door [appellant] tegen de besluiten van 15 juli 2019 ingestelde beroepen gegrond verklaard, die besluiten vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van die besluiten in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 2 juli 2020 heeft het college vastgesteld dat [appellant] wegens het niet voldoen aan de aan hem ten aanzien van de woning aan de [locatie 1] opgelegde last een dwangsom van € 7.500,00 heeft verbeurd en deze dwangsom ingevorderd.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 november 2020, waar [appellant], bijgestaan door mr. C.P. Mesker, advocaat te Utrecht, en het college, vertegenwoordigd door A. Braxhoven, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellant] is eigenaar van de woningen aan de [locatie 2], [locatie 3], [locatie 1] en [locatie 4], [locatie 5] en [locatie 6] te Utrecht. In de periode van september 2018 tot februari 2019 hebben inspecteurs van de gemeente in deze woningen controles uitgevoerd. De inspecteurs hebben hun bevindingen neergelegd in op ambtsbelofte opgemaakte processen-verbaal. Op basis van deze bevindingen heeft het college geconstateerd dat [appellant] in deze woningen het in de artikelen 21, aanhef en onder d, van de Hw en 4.1.2, aanhef en onder d, van de Verordening neergelegde verbod om een woning zonder vergunning tot twee of meer zelfstandige woonruimten te verbouwen, heeft overtreden. Daarom heeft het college [appellant] voor elk van deze overtredingen een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete opgelegd.

2. [appellant] betoogt in hoger beroep dat de rechtbank ten onrechte zijn beroepsgrond heeft verworpen dat de gemeenteraad bij de vaststelling van de Verordening onvoldoende heeft onderzocht en gemotiveerd dat ten aanzien van alle woningen in Utrecht met een WOZ-

waarde tot € 305.000,00 sprake is van schaarste, zodat de Verordening onverbindend is. Hij voert aan dat deugdelijk onderzoek en deugdelijke motivering worden vereist door artikel 2, eerste lid, van de Hw en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het college heeft volgens hem bij de rechtbank onvoldoende toegelicht dat de gemeenteraad bij de vaststelling van de Verordening heeft aangetoond dat er in Utrecht sprake is van schaarste aan goedkope woonruimte en dat een vergunningstelsel noodzakelijk is om onevenwichtige en onevenredige effecten van schaarste te beperken. Hij wijst er hierbij op dat in de toelichting op hoofdstuk 4 van de Verordening naar recent onderzoek wordt verwezen, zonder dat dit onderzoek bij naam wordt genoemd, dat uit de in de toelichting genoemde stukken 'Splitsen reguleren?' uit 2011 en 'Actualisering woonvisie Utrecht' uit 2015 niet van een schaarste-onderzoek blijkt, en dat de door het college in beroep overgelegde 'Rapportage schaarste op de Utrechtse woningmarkt' van september 2015 (hierna: de Rapportage) niet in de toelichting wordt genoemd. Verder heeft het college volgens hem onvoldoende toegelicht dat de gemeenteraad op basis van onderzoek gemotiveerd heeft gekozen voor een WOZ-waarde van € 305.000,00 als schaarstegrens, omdat uit de Rapportage geen verband blijkt tussen de WOZ-waarde en de schaarste van woningen. Het onderzoek en de motivering van de gemeenteraad moeten volgens hem verder blijken uit gemeenteraadstukken, die echter ontbreken. Hij verwijst naar de uitspraken van de rechtbank Gelderland van 24 januari 2020, [ECLI:NL:RBGLE:2020:398](#), de rechtbank Rotterdam van 13 maart 2019, [ECLI:NL:RBROT:2019:1834](#) en de rechtbank Oost-Brabant van 2 januari 2019, [ECLI:NL:RBOBR:2019:10](#). Ter zitting van de Afdeling heeft hij verwezen naar de uitspraken van de Afdeling van 29 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1155](#), [ECLI:NL:RVS:2020:1157](#) en [ECLI:NL:RVS:2020:1161](#).

2.1. Artikel 2, eerste lid, van de Hw luidt: "De gemeenteraad maakt van zijn bevoegdheden op grond van deze wet slechts gebruik indien dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte."

Artikel 21, aanhef en onder d, luidt: "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 [...] tot twee of meer woonruimten te verbouwen of in die verbouwde staat te houden."

Artikel 4.1.1 van de Verordening luidt per 1 januari 2016: "Het bepaalde in deze paragraaf is van toepassing op gebouwen die woonruimten bevatten met een WOZ-waarde lager dan € 305.000 (prijspeil 2015)."

Artikel 4.1.2, aanhef en onder d, luidt: "Het is verboden om zonder vergunning van burgemeester en wethouders een woonruimte, aangewezen in artikel 4.1.1 [...] te verbouwen tot twee of meer woonruimten."

2.2. Bij de beoordeling van het betoog is sprake van een zogenoemde exceptieve toetsing. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de door [appellant] vermelde uitspraak van 29 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1157](#), kan een algemeen verbindend voorschrift dat geen wet in formele zin is door de rechter in een zaak over een besluit dat op zo'n voorschrift berust, worden getoetst op rechtmatigheid. In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of het voorschrift in strijd is met hogere regelgeving. De rechter komt tevens de bevoegdheid toe te bezien of het desbetreffende algemeen verbindende voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor het in geding zijnde besluit. Bij die indirecte toetsing van het algemeen

verbindend voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer, waarbij de toetsing wordt verricht op de wijze die door de Afdeling is uiteengezet in haar uitspraak van 12 februari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:452](#). Zoals in die uitspraak is overwogen, kan de enkele strijd met formele beginselen als het beginsel van zorgvuldige besluitvorming (artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) en het motiveringsbeginsel niet leiden tot het onverbindend achten van een algemeen verbindend voorschrift. Als de rechter als gevolg van een gebrekkige motivering of onzorgvuldige voorbereiding van het voorschrift niet kan beoordelen of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of het evenredigheidsbeginsel, kan hij het voorschrift wel buiten toepassing laten en een daarop berustend besluit vernietigen.

Zoals volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 21 van de Hw wordt met de vergunningplicht voor het samenvoegen, onttrekken en omzetten van woonruimte voorkomen dat de schaarste op de woningmarkt door verandering in de woonruimtevoorraad zal toenemen. Gemeenten kunnen in hun huisvestingsverordening een deel van de woonruimtevoorraad afbakenen waar bovenstaande vergunningen voor nodig zijn. Hierbij geldt dat deze afbakening gericht moet zijn op het voorkomen van schaarste in het goedkope deel van de woningmarkt. Verdringing in de hogere segmenten van de woningmarkt is geen reden voor overheidsingrijpen. Daarom zal deze regelgeving betrekking moeten hebben op dat deel van de woonruimtevoorraad waar een huisvestingsvergunning voor nodig is. De gemeenteraad zal in de verordening aan moeten geven welke grenzen hij hiervoor wil hanteren.

De aanwijzing op grond van artikel 21 van de Hw geschiedt met het oog op het behoud van de woonruimtevoorraad. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 21 van de Hw volgt dat niet is uitgesloten dat de gemeenteraad op grond van artikel 21 de woonruimtevoorraad op het hele grondgebied van de gemeente aanwijst. De noodzaak van deze aanwijzing moet onderbouwd worden.

Na evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek is in de Hw een mogelijkheid gecreëerd om een verbod tot woningvorming zonder vergunning in te stellen (Kamerstukken II 2013/14, 33 797, nr. 3). Dit is een aanvulling op het al in artikel 21 van de Hw geregelde verbod op het zonder vergunning samenvoegen, onttrekken en omzetten van woonruimte, neergelegd in artikel 21, aanhef en onder d, van de Hw. De gemeenteraad mag pas van de bevoegdheid tot het instellen van een vergunningplicht voor woningvorming gebruik maken wanneer is voldaan aan het bepaalde in artikel 2, eerste lid, van de Hw. Op grond van dit artikellid maakt de gemeenteraad van zijn bevoegdheden op grond van de Hw slechts gebruik indien dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. Pas wanneer aan de in dit artikellid genoemde voorwaarden is voldaan kan de gemeenteraad gebruikmaken van zijn bevoegdheid tot aanwijzing van delen van de woonruimtevoorraad op het grondgebied van zijn gemeente en een vergunningplicht invoeren, in dit geval voor het verbouwen van een woonruimte uit de aangewezen woningvoorraad tot twee of meer woonruimten.

2.3. In de uitspraak van 9 september 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2166](#), heeft de Afdeling al overwogen dat uit de rapporten waarnaar in de toelichting bij de Verordening wordt verwezen, de Rapportage en de 'Evaluatie splitsen en omzetten' volgt dat de woningschaarste en noodzaak tot ingrijpen in de woonruimtevoorraad voldoende zijn onderbouwd. In die uitspraak ging het om die onderbouwing in relatie tot het verbod op woningomzetting, bedoeld in artikel 21, aanhef en onder c, van de Hw en artikel 4.1.2, aanhef

en onder c, van de Verordening. Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit die rapporten dat de woningschaarste en noodzaak tot ingrijpen in de woonruimtevoorraad ook in relatie tot het in deze zaak aan de orde zijnde verbod op woningvorming voldoende zijn onderbouwd. De Rapportage wordt weliswaar niet bij naam in de toelichting op hoofdstuk 4 van de Verordening genoemd, maar in de toelichting wordt wel naar recent onderzoek verwezen. De Afdeling acht aannemelijk dat hiermee het uit de Rapportage blijkende onderzoek wordt bedoeld, omdat de weergave van de onderzoeksconclusies in de toelichting in lijn is met de inhoud van de Rapportage. De rapportage is opgesteld in september 2015, kort voor het nemen van het besluit tot wijziging van de Verordening door de gemeenteraad op 26 november 2015, bij welk wijzigingsbesluit de hier aan de orde zijnde toelichting hoort. Ook de WOZ-waarde van € 305.000,00 als schaarstegrens is naar het oordeel van de Afdeling voldoende onderbouwd. In de toelichting is vermeld dat dit bedrag het resultaat is van indexatie van een eind 2011 met beleidsnotitie 'Splitsen reguleren?' ingevoerde WOZ-waardegrens van € 280.000,00. De keuze van de gemeenteraad om de woningen met een WOZ-waarde onder deze grens te beschermen, onder meer omdat de schaarste bij dit goedkope onderdeel van de woningmarkt het meest zichtbaar is, acht de Afdeling niet onredelijk. De uitspraken waarnaar [appellant] verwijst, doen aan het voorgaande niet af. Die uitspraken gaan over andere huisvestingsverordeningen dan de Verordening. Het betoog slaagt niet.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte zijn beroepsgrond heeft verworpen dat het besluit tot aanwijzing van de inspecteurs als toezichthouders als bedoeld in artikel 33, eerste lid, van de Hw niet overeenkomstig het tweede lid bekend is gemaakt, zodat de inspecteurs niet bevoegd waren de woningen te controleren. Volgens hem moeten er aan het niet voldoen aan artikel 33 gevolgen worden verbonden.

3.1. Artikel 3:40 van de Awb luidt: "Een besluit treedt niet in werking voordat het is bekendgemaakt."

Artikel 3:42, tweede lid, luidt: "De bekendmaking van besluiten van een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Elektronische bekendmaking vindt uitsluitend plaats in een van overheidswege uitgegeven blad, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald."

Artikel 33, eerste lid, van de Hw luidt: "Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde zijn belast de bij besluit van burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren."

Het tweede lid luidt: "Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant."

3.2. [appellant] heeft het oordeel van de rechtbank dat het besluit tot aanwijzing van de inspecteurs als toezichthouders overeenkomstig artikel 3:42, tweede lid, van de Awb bekend is gemaakt in hoger beroep niet bestreden. De rechtbank heeft verder terecht geoordeeld dat in artikel 33, tweede lid, van de Hw niet een alternatieve bekendmakingswijze is voorgeschreven, dat de bekendmaking van een besluit moet worden onderscheiden van de mededeling ervan en dat het aanwijzingsbesluit door de bekendmaking ervan in werking is getreden. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat de inspecteurs bevoegd waren om de woningen te controleren. De Afdeling stelt overigens vast dat het college ter zitting van de Afdeling heeft toegelicht dat het aanwijzingsbesluit inmiddels in de Staatscourant is

gepubliceerd, zodat de door [appellant] geconstateerde omissie is hersteld.
Het betoog faalt.

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college alsnog inzichtelijk heeft gemaakt op welke grond de inspecteurs bevoegd waren de basisregistratie personen (hierna: de brp) te raadplegen en het daarmee het in de tussenuitspraak geconstateerde motiveringsgebrek in de besluiten van 15 juli 2019 heeft hersteld. Hierbij voert hij aan dat uit onderdeel 16 van bijlage 1 bij de in beroep overgelegde gegevensverleningsovereenkomst niet kan worden afgeleid dat de bevoegdheid om de brp te raadplegen, is gegeven voor andere doelen dan het verzenden van een boetebesluit.

4.1. [appellant] heeft het in het kader van dit betoog aangevoerde argument, dat het hoofd publiekszaken niet bevoegd was namens het college de gegevensverleningsovereenkomst te ondertekenen, ter zitting van de Afdeling ingetrokken.

4.2. Artikel 3.8, eerste lid, van de Wet basisregistratie personen (hierna: de Wet brp) luidt: "Bij of krachtens gemeentelijke verordening kunnen regels gesteld worden omtrent de verstrekking van gegevens aan overheidsorganen die een orgaan zijn van de gemeente."

Het tweede lid luidt: "Aan een overheidsorgaan worden slechts gegevens verstrekt voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van zijn taak."

Artikel 1, aanhef en onder c, van de Beheer- en privacyverordening basisregistratie personen en gemeentelijke bevolkingsadministratie Utrecht 2014 (hierna: de Bp-verordening) luidt: "In deze verordening en de daarop berustende bepalingen wordt (mede) verstaan onder [...] verantwoordelijke: het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor het bijhouden van persoonsgegevens in de basisregistratie overeenkomstig afdeling 1 van hoofdstuk 2 van de [Wet brp.]"

Artikel 6, eerste lid, onder d, luidt: "[D]e verantwoordelijke kan andere gemeentelijke organen toegang verlenen tot de bevolkingsadministratie. In het convenant, worden ten minste de volgende elementen schriftelijk vastgelegd:

- het doel waarvoor de gegevens uit de bevolkingsadministratie nodig zijn;
- de op de verwerking betrekking hebbende wettelijke regelingen en richtlijnen waaronder teven[s] begrepen privacyregels en richtlijnen met betrekking tot beveiliging;
- een limitatieve en exacte opsomming van de benodigde gegevens; de functionarissen die de gegevens raadplegen;
- de plicht tot het in acht nemen van gedragsregels voortvloeiende uit wet- en regelgeving."

Het tweede lid luidt: "De verstrekte gegevens mogen slechts worden gebruikt ter uitvoering van de aan hen door het gemeentebestuur opgedragen taken."

4.3. Onderdeel 16 van bijlage 1 bij de gegevensverleningsovereenkomst vermeldt als doel van de verwerking het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete volgens diverse regelingen en wetten, waaronder artikel 21 van de Hw, en als categorie persoonsgegevens onder meer omstandigheden die geleid hebben tot het opleggen van een bestuurlijke boete. De rechtbank heeft hieruit terecht afgeleid dat de bevoegdheid tot het raadplegen van de brp tevens is bedoeld om te achterhalen hoeveel personen op een adres zijn ingeschreven, teneinde te kunnen bepalen of sprake is van een overtreding van artikel 21.

Het betoog faalt.

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de opgelegde lasten onvoldoende nauwkeurig zijn omschreven en daarom in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

5.1. Artikel 5:31d van de Awb luidt: "Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en

b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd."

Artikel 5:32a, eerste lid, luidt: "De last onder dwangsom omschrijft de te nemen herstelmaatregelen."

5.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 10 februari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:273](#), vereist het rechtszekerheidsbeginsel dat een last zo duidelijk en concreet geformuleerd wordt dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten over wat gedaan of nagelaten moet worden om de overtreding te beëindigen. In de besluiten van 9 november 2018, 3 december 2018 en 12 maart 2019 heeft het college [appellant] gelast het illegale gebruik van de woningen ten behoeve van woningvorming te staken en gestaakt te houden. In die besluiten is niet geconcretiseerd wat [appellant] moet doen of nalaten om de overtreding te beëindigen. In de besluiten van 15 juli 2019 is dat evenmin geconcretiseerd. Dit betekent dat de oplegging van de lasten in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is. In zijn schriftelijke uiteenzetting wijst het college erop dat het op 30 september 2019 ter zitting van de rechtbank een concretisering van de lasten heeft gegeven. Deze concretisering kan echter niet afdoen aan de onrechtmatigheid van de lasten, omdat deze niet in een aanvullend besluit of aanvullende besluiten met een aangepaste begunstigingstermijn is neergelegd.

Het betoog slaagt.

6. Omdat de besluiten tot oplegging van een last onder dwangsom, gelet op het voorgaande, zullen worden herroepen, komt aan het invorderingsbesluit van 2 juli 2020 de grondslag te ontvallen. Het besluit van 2 juli 2020 zal daarom worden vernietigd.

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college de opgelegde boetes niet behoefde te matigen. Volgens hem rechtvaardigden de opgetreden procedurele onregelmatigheden matiging. Hierbij wijst hij erop dat het college vragen over de verbindendheid van de Verordening niet kon beantwoorden, artikel 33, tweede lid, van de Hw niet is nageleefd, de inspecteurs niet bevoegd waren de brp te raadplegen en de opgelegde last onduidelijk is. Verder voert hij aan, onder verwijzing naar de hiervoor in 2.3 vermelde uitspraak van de Afdeling van 9 september 2020, dat hij inspanningen heeft geleverd om ter uitvoering van de opgelegde lasten de huurovereenkomsten te beëindigen.

7.1. Aangezien de hoogte van de bestuurlijke boetes bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, dient de hoogte van de boete te worden getoetst aan artikel 5:46, derde lid, van de Awb. Hierin is bepaald dat het bestuursorgaan, indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, niettemin een lagere bestuurlijke boete oplegt, indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 8 juli 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1598](#), 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 in dit geval aan de orde zijn, moet hij dat aannemelijk maken.

7.2. De door [appellant] in hoger beroep gestelde procedurele onregelmatigheden zijn geen bijzondere omstandigheden die tot matiging van de opgelegde boetes nopen. Verwezen wordt naar wat hiervoor in deze uitspraak is overwogen over de door [appellant] bedoelde onregelmatigheden. Hierbij is verder van belang dat het slagen van het betoog over de onduidelijkheid van de lasten onder dwangsom die in het algemeen ertoe strekken om de overtredingen te beëindigen en herhaling ervan te voorkomen, de rechtmatigheid van de boetes die een punitief karakter hebben, niet raakt. De gestelde onregelmatigheden doen evenmin af aan de verwijtbaarheid en de ernst van de overtredingen.

In de uitspraak van 9 september 2020 ging het om een overtreder die voor het opleggen van een boete inspanningen had geleverd om een overtreding te voorkomen, dan wel te beëindigen. Een dergelijke situatie doet zich in deze zaak niet voor. Dat [appellant], in een poging om aan de opgelegde lasten onder dwangsom te voldoen, huurovereenkomsten heeft beëindigd, is niet een bijzondere omstandigheid die tot matiging van de opgelegde boetes moet leiden.

Het betoog faalt.

8. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd, voor zover de rechtbank de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten van 15 juli 2019 ten aanzien van de opgelegde lasten onder dwangsom in stand heeft gelaten en de besluiten van 9 november 2018, 3 december 2018 en 12 maart 2019 in zoverre niet heeft herroepen. Voor het overige moet de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, worden bevestigd. Dit betekent dat [appellant] de opgelegde boetes moet betalen. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien door de besluiten van 9 november 2018, 3 december 2018 en 12 maart 2019 ten aanzien van de opgelegde lasten onder dwangsom te herroepen. Verder zal de Afdeling het besluit van 2 juli 2020 vernietigen.

9. Het college moet op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten in bezwaar en hoger beroep worden veroordeeld. Bij de bepaling van de kosten in bezwaar wordt uitgegaan van zes samenhangende zaken die als één zaak met een gewicht van 1,5 worden beschouwd. De door de rechtbank bepaalde proceskostenveroordeling voor de kosten in beroep blijft in stand.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 20 december 2019 in zaken nrs. 19/2884, 19/2939, 19/2942, 19/2949, 19/2953 en 19/2956, voor zover de rechtbank de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten van 15 juli 2019 ten aanzien van de opgelegde lasten onder dwangsom in stand heeft gelaten en de besluiten van 9 november 2018, 3 december 2018 en 12 maart 2019 in zoverre niet heeft herroepen;

III. bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, voor het overige;

IV. herroept de besluiten van 9 november 2018, 3 december 2018 en 12 maart 2019 ten aanzien van de opgelegde lasten onder dwangsom;

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten ten aanzien van de opgelegde lasten onder dwangsom;

VI. vernietigt het besluit van 2 juli 2020;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Utrecht tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van de bezwaren opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.602,00 (zegge: zestienhonderdtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Utrecht tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.602,00 (zegge: zestienhonderdtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Utrecht aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 265,00 (zegge: tweehonderdvijfenzestig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. E. Steendijk en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. T. Hartsuiker, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 7 april 2021

620.