

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:2893
Datum uitspraak	22 december 2021
Inhoudsindicatie	Bij afzonderlijke besluiten van 7 maart 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [appellant A] en [appellant B] twee boetes opgelegd van ieder € 6.000,00 omdat zij zonder vergunning twee appartementen hebben omgezet van zelfstandige in onzelfstandige woningen. [appellant A] en [appellant B] zijn sinds juni 2017 gezamenlijk eigenaar van de woning aan de [locatie] (hierna: de woning). Zij hebben een vergunning gekregen voor het splitsen van de woning in vier appartementen, [locatie 1], [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 4]. [appellant A] en [appellant B] wonen zelf aan de [locatie 1]. De andere appartementen verhuren zij. In het kader van het project 'Woningdelen' heeft het college de feitelijke woonsituatie van het appartement aan de [locatie 2] en het appartement aan de [locatie 4] onderzocht. De toezichthouders hebben hun bevindingen opgeschreven in rapporten. Daarin staat dat beide appartementen worden verhuurd aan drie personen.

Volledige tekst

202100546/1/A3.

Datum uitspraak: 22 december 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

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

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 15 december 2020 in zaak nr. 19/4602 en 19/4626 in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B]

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 7 maart 2019 heeft het college aan [appellant A] en [appellant B] twee boetes opgelegd van ieder € 6.000,00 omdat zij zonder vergunning twee appartementen hebben omgezet van zelfstandige in onzelfstandige woningen.

Bij afzonderlijke besluiten van 22 juli 2019 heeft het college de door [appellant A] en [appellant B] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 december 2020 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.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 november 2021, waar [appellant A] en [appellant B], bijgestaan door mr. R.P.A. van der Meer, advocaat te Alphen aan den Rijn, en het college, vertegenwoordigd door mr. J. van den Boorn, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De voor deze zaak relevante bepalingen zijn opgenomen in de bijlage. Die bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

2. [appellant A] en [appellant B] zijn sinds juni 2017 gezamenlijk eigenaar van de woning aan de [locatie] (hierna: de woning). Zij hebben een vergunning gekregen voor het splitsen van de woning in vier appartementen, [locatie 1], [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 4]. [appellant A] en [appellant B] wonen zelf aan de [locatie 1]. De andere appartementen verhuren zij.

In het kader van het project 'Woningdelen' heeft het college de feitelijke woonsituatie van het appartement aan de [locatie 2] en het appartement aan de [locatie 4] onderzocht. De toezichthouders hebben hun bevindingen opgeschreven in rapporten. Daarin staat dat beide appartementen worden verhuurd aan drie personen. Die personen hebben ieder een eigen kamer en delen de keuken en badkamer met elkaar. Volgens het college vormen deze personen niet één huishouden. Het college vindt dat daarom beide appartementen niet als zelfstandige maar als onzelfstandige woningen worden verhuurd. Daarvoor is een omzettingsvergunning nodig. Omdat [appellant A] en [appellant B] die niet hebben, heeft het college de boetes opgelegd. Daarnaast heeft het college lasten onder dwangsom opgelegd. Die houdt in dat [appellant A] en [appellant B] ervoor moeten zorgen dat de situatie met de appartementen niet meer in strijd is met de regelgeving.

De rechtbank vindt dat het college de boetes mocht opleggen.

In hoger beroep is aan de orde of het college bevoegd was om de boetes op te leggen en of het college de boetes had moeten matigen.

Hoger beroep

Mocht het college de boetes opleggen?

3. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college bevoegd was om de boetes op te leggen. Zij verwijzen daarvoor naar de uitspraak van de Afdeling van 26 februari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:576](#). Zij mochten erop vertrouwen dat als zij zouden voldoen aan de lasten onder dwangsom geen gevolg zou worden gegeven aan het voornemen van de boetes. Op 15 februari 2019 hebben zij de aanvragen voor omzettingsvergunningen ingediend en op 3 mei 2019 zijn die verleend. Aan de lasten onder dwangsom hebben zij dus voldaan.

Verder heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de toezichthouders alleen aan de huurders hoefden uit te leggen wat het doel van hun bezoek was en niet aan [appellant A] en [appellant B].

Tot slot zijn [appellant A] en [appellant B] het niet eens met de overweging van de rechtbank dat het college hen niet hoefde in te lichten over de vereiste omzettingsvergunning na de inschrijving van de huurders in de basisregistratie personen (hierna: de brp).

3.1. Niet in geschil is dat de appartementen in strijd met artikel 21, eerste lid, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet van zelfstandige in onzelfstandige woonruimtes zonder vergunning van het college zijn omgezet. Daarvoor is de feitelijke situatie van belang. Deze blijkt uit de rapporten van bevindingen. In het rapport van bevindingen over nummer [locatie 2] staat dat in het appartement drie huurders wonen, dat ze alle drie in de brp staan ingeschreven op het adres van de woning en dat ze alle drie op het huurcontract staan. Ze maken hun huur alle drie apart over aan de verhuurder. Het appartement heeft drie slaapkamers die niet op slot kunnen. De huurders delen de badkamer, woonkamer en keuken. In het rapport van bevindingen over nummer [locatie 4] staat dat er één hoofdhuurster is en dat haar twee medebewoonsters een onderhuurcontract met haar hebben. Zij delen de huur door drieën en de hoofdhuurster maakt het totale bedrag over aan de verhuurder. Het appartement heeft drie slaapkamers die niet op slot kunnen.

3.2. De Afdeling beoordeelt eerst de vraag of het beroep van [appellant A] en [appellant B] op het vertrouwensbeginsel slaagt.

Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, hebben [appellant A] en [appellant B] uit de brieven van 13 februari 2019 niet het gerechtvaardigde vertrouwen kunnen afleiden dat het op dezelfde dag bij brief meegedeelde voornemen om boetes op te leggen, niet zal worden uitgevoerd als zij een einde zouden maken aan de overtredingen. Anders dan het geval was in de uitspraak van de Afdeling van 26 februari 2020 heeft het college in deze brieven verduidelijkt dat als geen omzettingsvergunningen worden verkregen, een dwangsom wordt verbeurd. Met die lasten onder dwangsom wil het college bereiken dat de overtreding niet voortduurt in de toekomst. Daarnaast heeft het college bij brieven van dezelfde datum aan [appellant A] en [appellant B] laten weten dat het het voornemen heeft om boetes op te leggen voor de overtredingen die hebben plaatsgevonden tot aan dat moment. Voor [appellant A] en [appellant B] had het hierdoor duidelijk kunnen zijn dat het college niet zou afzien van de boetes als op tijd ontvankelijke aanvragen voor omzettingsvergunningen zouden zijn ingediend. Een aparte brief met het voornemen heeft het college niet verstuurd in de zaak waarop de uitspraak van de Afdeling van 26 februari 2020 ziet. Ook in zoverre verschillen beide zaken.

3.3. De rechtbank heeft ook terecht overwogen dat de verplichting om het doel van het bezoek te melden alleen geldt tegenover de bewoner van de woning waar de toezichthouder

naar binnen gaat. De toezichthouders hebben de woning van [appellant A] en [appellant B] niet betreden. Zij waren dus niet verplicht het doel van hun bezoek aan hen mee te delen. Dat [appellant B] zelf de gemeenschappelijke voordeur van het pand heeft geopend toen de toezichthouders aanbelden, maakt dat niet anders.

3.4. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college niet is gehouden een signaal of waarschuwing af te geven aan de verhuurder als meer personen in de brp worden ingeschreven op een adres dan zijn toegestaan op grond van de Huisvestingswet. Wat [appellant A] en [appellant B] daartegen hebben aangevoerd, leidt niet tot een ander oordeel.

3.5. De rechtbank heeft dus terecht overwogen dat het college bevoegd was de boetes op te leggen.

Moeten de boetes worden gematigd?

4. [appellant A] en [appellant B] voeren aan dat de boetes moeten worden gematigd omdat zij in mindere mate verwijtbaar hebben gehandeld en de ernst van de overtreding klein is. Zij verkeerden in de veronderstelling dat zij voldeden aan alle op dat ogenblik geldende huisvestingsregels. Zij hebben bovendien meteen omzettingsvergunningen aangevraagd en die ook verkregen. Daarmee is ook aangetoond dat het met de boeteoplegging te beschermen belang in dit geval niet wordt geschonden.

4.1. Dit betoog slaagt. In de bijzondere omstandigheden van dit geval bestaat aanleiding om de boetes met 50% te matigen. De Afdeling zal hieronder uiteenzetten welke omstandigheden daarvoor samen en in onderling verband bezien van belang zijn. Meer algemeen overweegt de Afdeling dat een boete een bestraffende sanctie is. De hoogte van boetes kan in wettelijke regelingen worden vastgelegd. Het bestuursorgaan zal echter ook dan voor ieder afzonderlijk geval moeten bezien of aanleiding bestaat de boete te matigen. Daarbij zal het bestuursorgaan ook het doel dat het opleggen van de boete dient, moeten betrekken.

Nadat [appellant A] en [appellant B] het pand hebben gekocht, hebben zij het volledig gerenoveerd. Met de verkregen splitsingsvergunning hebben zij het pand omgezet in vier appartementen. Niet bestreden is dat zij daarbij hebben voldaan aan de vereiste bouwkundige voorschriften en dat dat een flinke investering was. Door het pand in meerdere appartementen te splitsen, hebben zij ook woonruimte gecreëerd. Oorspronkelijk verhuurden zij de appartementen aan één respectievelijk twee personen. Op verzoek van deze huurders hebben [appellant A] en [appellant B] toestemming gegeven het aantal huurders uit te breiden tot drie per appartement. Zij hebben daarbij de voorwaarde gesteld dat ook deze nieuwe huurders zich op het adres moesten inschrijven in de brp. Niet in geschil is dat alle huurders dat hebben gedaan met ingang van hun huurovereenkomst. Verder hebben [appellant A] en [appellant B] direct nadat zij de lasten onder dwangsom hadden ontvangen de omzettingsvergunningen aangevraagd. Deze zijn door het college ook verleend zodat de overtredingen inmiddels ongedaan zijn gemaakt. Tussen het tijdstip waarop de appartementen door drie personen zijn bewoond en de aanvragen voor de omzettingsvergunningen zijn ingediend, zit ongeveer een half jaar. In zoverre verschilt deze zaak van die die aan de orde was in de uitspraak van de Afdeling van 4 augustus 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:1762](#)) waarnaar het college heeft verwezen. Voorts acht de Afdeling van belang dat de boetes zijn opgelegd voor twee dezelfde overtredingen in één pand in dezelfde periode. Tot slot bewonen [appellant A] en [appellant B] zelf het beneden appartement in het pand en zijn zij dus onderburen van de bewoners in de appartementen nummers [locatie 2] en [locatie 4]. Zij hebben verklaard geen overlast te ondervinden van hun huurders. Ook zijn

er bij de gemeente geen meldingen gedaan van aantastingen van het woon- en leefklimaat in de buurt.

Gelet op al deze omstandigheden had het college aanleiding moeten zien in dit geval de boetes te matigen. De rechtbank is ten onrechte tot een ander oordeel gekomen.

Conclusie

5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen de besluiten van 22 juli 2019 van het college alsnog gegrond verklaren. Die besluiten komen wegens strijd met artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal op na te melden wijze in de zaak voorzien. De besluiten van 7 maart 2019 moeten worden herroepen voor zover daarbij twee boetes van elk € 6.000,00 zijn opgelegd en de hoogte van de boetes zal worden vastgesteld op in totaal € 6.000,00. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten.

6. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 15 december 2020 in zaken nrs. 19/4602 en 19/4626;

III. verklaart de beroepen gegrond;

IV. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 22 juli 2019, kenmerken WO.19.006649.001 en WO.19.006894.001;

V. herroept de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 7 maart 2019, kenmerken 1054 BK 56 B en 1054 BK 56 D wat de hoogte van de boetes betreft;

VI. stelt de hoogte van de boetes vast op in totaal € 6.000,00;

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

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 € 2.992,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. 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 € 1.068,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

X. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 444,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen en mr. J.M.L. Niederer, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.C. van Tuyll van Serooskerken,

griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 22 december 2021

BIJLAGE

Huisvestingswet 2014

Artikel 21, eerste lid, aanhef en onder c

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

Artikel 35

1. De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd ter zake van de overtreding van de verboden bedoeld in artikel 21. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

3. De gemeenteraad stelt in de huisvestingsverordening het bedrag vast van de bestuurlijke boete die voor de verschillende overtredingen kan worden opgelegd.

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 21 van de wet.

2. Burgemeester en wethouders leggen een boete op:

a. [...]

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

Bijlage 3, tabel 2

Tabel 2 bestuurlijke boete wijzigingen in de woonruimtevoorraad	Wettelijke bepaling Huisvestingswet	Omstandigheid	Kolom A	Kolom B
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Omzetten	21 onder c	Woonruimte omzetten in maximaal 4 kamers	€ 6.000,-	€ 20.500,-
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Toelichting bij artikel 4.2.2

(...) Het opleggen van boetes blijkt effectiever dan het opleggen van een last onder dwangsom. Dit is in het verleden vooral gebleken bij de handhaving van overtredingen van de verbodsbepalingen in de Huisvestingswet. Daarom zijn boetes nodig en wordt gelet op de schaarste van woningen in Amsterdam en belang van het behoud en de samenstelling van deze schaarse woningvoorraad als mede de leefbaarheid door Amsterdam een "lik op stuk beleid" gevoerd waarbij op duidelijke en snelle wijze sancties worden opgelegd aan zaaknummers: overtreders. Bij het vaststellen van de hoogte van de boetes is als uitgangspunt genomen dat deze dermate hoog moeten zijn dat zij een afschrikwekkende werking hebben. De op te leggen boetes zijn vastgelegd in bijlage 3. Burgemeester en wethouders kunnen slechts wegens bijzondere omstandigheden een lagere boete opleggen. De overtreder zal in dat geval een voldoende onderbouwd beroep moet doen op die bijzondere omstandigheden (artikel 5.46, derde lid, Algemene wet bestuursrecht).

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:46

1. [...]

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.