

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:1871

Datum uitspraak

8 mei 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 25 februari 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [appellante] een boete van € 20.500,- opgelegd wegens het zonder vergunning onttrekken van de woning aan het [locatie] in Amsterdam aan de woningvoorraad. [partij] is sinds 3 juli 2018 eigenaar van de woning aan het [locatie]. Hij heeft de woning met ingang van 23 juli 2018 verhuurd aan [bedrijf A]. [bedrijf A] verhuurt de woning onder aan werknemers van [appellante]. Op 9 oktober 2018 zijn toezichthouders van de gemeente Amsterdam langsgegaan bij de woning aan het [locatie] in Amsterdam. Van dit bezoek hebben zij een rapport van bevindingen opgemaakt. Daaruit blijkt dat de toezichthouders bij het bezoek drie volwassen mannen aantreffen. Eén van die mannen, [naam A], die de Roemeense nationaliteit heeft, heeft verklaard dat zij met zijn vieren in de woning wonen; hijzelf, nog een Roemeense man en een Pools stel. De woning heeft drie slaapkamers, maar één daarvan is afgesloten. [naam A] heeft verder verklaard dat hij een slaapkamer deelt met de andere Roemeense man, dat zij beiden voor [appellante] werken, dat hij een maand geleden via [appellante] in de woning is komen wonen.

Volledige tekst

202205847/1/A2.

Datum uitspraak: 8 mei 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te [plaats],
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 2 september 2022 in de zaken met nrs. 19/6537 en 20/3093 in de gedingen tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 25 februari 2019 heeft het college aan [appellante] een boete van € 20.500,- opgelegd wegens het zonder vergunning onttrekken van de woning aan het [locatie] in Amsterdam aan de woningvoorraad.

Bij besluit van 25 juli 2019 heeft het college aan [appellante] wederom een boete van € 20.500,- opgelegd wegens het zonder vergunning onttrekken van de woning aan het [locatie] in Amsterdam aan de woningvoorraad.

Bij besluit van 29 oktober 2019 heeft het college het door [appellante] tegen het besluit van 25 februari 2019 gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij besluit van 21 april 2020 heeft het college het door [appellante] tegen het besluit van 25 juli 2019 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 september 2022 heeft de rechtbank de door [appellante] tegen de besluiten van 29 oktober 2019 en 21 april 2020 ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak gelijktijdig met zaaknummers 202205848/1/A2 en 202206007/1/A2 ter zitting behandeld op 23 februari 2024, waar [appellante] en [bedrijf A], beide vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. M.M. van Kordelaar en mr. S.S. Jangali, advocaat te Amsterdam, [partij], en het college, vertegenwoordigd door mr. F.M.E. Schuttenhelm en M. Guminska, zijn verschenen. Op de zitting is afgesproken dat het college nog een leesbare versie van de arbeidsovereenkomst van één van de bewoners van de woning zou overleggen. Daarna is het onderzoek ter zitting gesloten.

Het college heeft een leesbare versie van de desbetreffende arbeidsovereenkomst overgelegd.

Overwegingen

1. [partij] is sinds 3 juli 2018 eigenaar van de woning aan het [locatie] (hierna: de woning). Hij heeft de woning met ingang van 23 juli 2018 verhuurd aan [bedrijf A]. [bedrijf A] verhuurt de woning onder aan werknemers van [appellante].

Boete van 25 februari 2019

2. Op 9 oktober 2018 zijn toezichthouders van de gemeente Amsterdam langsgegaan bij de woning aan het [locatie] in Amsterdam. Van dit bezoek hebben zij een rapport van bevindingen opgemaakt. Daaruit blijkt dat de toezichthouders bij het bezoek drie volwassen mannen aantreffen. Eén van die mannen, [naam A], die de Roemeense nationaliteit heeft, heeft verklaard dat zij met zijn vieren in de woning wonen; hijzelf, nog een Roemeense man en een Pools stel. De woning heeft drie slaapkamers, maar één daarvan is afgesloten. [naam A] heeft verder verklaard dat hij een slaapkamer deelt met de andere Roemeense man, dat zij beiden voor [appellante] werken, dat hij een maand geleden via [appellante] in de woning is komen wonen en de andere Roemeense man twee weken daarna, en dat per maand € 480,- op zijn loon wordt ingehouden. [naam A] heeft ook verklaard dat hij sinds half augustus 2018 voor [appellante] werkt en dat hij volgende maand weer moet vertrekken. De sleutel van de woning heeft hij gekregen via een collega bij [appellante].

De toezichthouders hebben tijdens het bezoek ook met de Poolse man gesproken. Hij heeft verklaard dat hij samen met een vrouw, [naam B], in één van de slaapkamers verblijft en dat hij en [naam B] voor [bedrijf B] werken. Zij wonen er nu twee maanden en per maand wordt € 360,- op ieder van hun salarissen ingehouden door [bedrijf B]. Verder heeft de Poolse man verklaard dat zij via [bedrijf B] ook in andere huizen hebben gewoond.

Uit het rapport van bevindingen blijkt verder dat er niemand op het adres van de woning staat ingeschreven in de basisregistratie personen.

3. Naar aanleiding van de bevindingen van de toezichthouders op 9 oktober 2018 heeft het college [appellante] bij besluit van 25 februari 2019 een boete van € 20.500,- opgelegd. Volgens het college is de woning aan de bestemming tot bewoning onttrokken, doordat deze voor kortdurend (shortstay) verblijf wordt verhuurd. Dit is in strijd met artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014. Voorts is de woning zonder vergunning van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimten omgezet, doordat deze aan meer dan het aantal toegestane personen (meerdere huishoudens die geen gezamenlijke huishouding voeren) in gebruik is gegeven. Dit is in strijd met artikel 21, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet 2014, aldus het college.

Het college heeft de gedragingen met betrekking tot de vastgestelde overtredingen toegerekend aan [appellante]. Volgens het college treedt [appellante] op als bemiddelaar van de woning. Doordat zij de benodigde feitelijke en juridische handelingen heeft verricht, is zij in grote mate betrokken bij de overtreding. Volgens vaste rechtspraak is [appellante] als bemiddelaar van de woning verantwoordelijk voor het rechtmatig gebruik van de woning. Tevens blijkt uit het dossier dat [appellante] op de hoogte was van de onrechtmatige woonsituatie in de woning.

4. Het college heeft het hiertegen gerichte bezwaar bij besluit van 29 oktober 2019 niet-ontvankelijk verklaard, omdat dit bezwaar te laat is ingediend en die termijnoverschrijding niet verschoonbaar is.

5. Het tegen dit besluit gerichte beroep heeft bij de rechtbank zaaknummer 19/6537 gekregen. De rechtbank heeft dit beroep ongegrond verklaard.

Boete van 25 juli 2019

6. Op 11 maart 2019 zijn toezichthouders van de gemeente Amsterdam bij de woning langsgegaan voor een hercontrole. Uit het rapport van bevindingen dat van dit bezoek is opgemaakt blijkt dat de toezichthouders een Roemeens echtpaar met de naam [naam C] en een Roemeense man met de naam [naam D] aantreffen. [naam D] heeft verklaard dat ook

een neef van de man van het echtpaar in de woning woont. Er zijn ten tijde van het bezoek van de toezichthouders ook twee vrienden op bezoek. [naam D] heeft verder desgevraagd aangegeven dat zij allen voor [appellante] of [bedrijf A] werken. Het echtpaar en de neef wonen sinds 4 februari 2019 in de woning. De woning was toen leeg. De man van het echtpaar heeft verklaard dat hij niet weet hoe lang zij er zullen wonen. [naam D] woont naar eigen zeggen sinds de vrijdag voor 11 maart 2019 in de woning. Hij werkt al twee jaar af en aan voor [appellante]. Ieder van de bewoners moet € 360,- per maand betalen. Zij hebben tot dan toe geen factuur voor de huisvestingskosten gehad, omdat zij er naar eigen zeggen nog maar kort verbleven.

Uit het rapport van bevindingen blijkt ten slotte dat er op het adres geen bewoners staan ingeschreven in de brp.

7. Het college heeft [appellante] bij besluit van 25 juli 2019 nogmaals een boete opgelegd van € 20.500,-. Volgens het college is de woning aan de bestemming tot bewoning onttrokken, doordat deze voor kortdurend (shortstay) verblijf wordt verhuurd. Dit is in strijd met artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014. Verder is de woning zonder vergunning van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimten omgezet, doordat deze aan meer dan het aantal toegestane personen (meerdere huishoudens die geen gezamenlijke huishouding voeren) in gebruik is gegeven. Dit is in strijd met artikel 21, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet 2014, aldus het college.

Volgens het college kan de overtreding aan [appellante] worden toegerekend, omdat de door haar gehuurde woning wordt onderverhuurd aan meerdere (drie) huishoudens, die de gemeenschappelijke voorzieningen met elkaar delen. De woning wordt door [appellante] voor een kortere periode dan zes maanden aan verschillende huishoudens verhuurd.

8. Bij besluit van 21 april 2020 heeft het college het bezwaar van [appellante] tegen het besluit van 25 juli 2019 ongegrond verklaard. Volgens het college is de boete alleen opgelegd wegens overtreding van artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014. Voor zover de gronden zijn gericht tegen de woningomzetting, behoeven die daarom geen behandeling in dit besluit. Verder heeft het college het standpunt dat de woning is onttrokken aan de bestemming tot wonen gehandhaafd. Volgens het college is sprake van bewoning met een tijdelijk karakter, omdat geen van de personen die in de woning woonde een schriftelijke onderverhuurovereenkomst heeft getekend, de duur van hun verblijf afhankelijk was van hun uitzendovereenkomst en geen van de bewoners zich op het adres had ingeschreven in de brp. Daarnaast zijn er tijdens de huisbezoeken steeds (voor een deel) verschillende personen aangetroffen en is van binding of zorg voor de woonomgeving niet gebleken. Weliswaar verblijven sommige arbeidsmigranten feitelijk voor langere tijd in de woning, maar dit gebeurt niet op basis van een onderliggende huurovereenkomst en is daarnaast afhankelijk van de wens van de werkgever van de bewoners.

Volgens het college kan de overtreding aan [appellante] worden toegerekend. De eigenaar van de woning heeft de woning verhuurd aan [bedrijf A]. [appellante] is de werkgever van de bewoners. Zij besteedt de huisvesting van haar werknemers uit aan [bedrijf A]. [bedrijf A] is verantwoordelijk voor het innen van de huur. [appellante] en [bedrijf A] zijn aan elkaar gelieerd blijkens de gegevens van de Kamer van Koophandel. Om deze reden is [appellante] verantwoordelijk voor de overtreding, aldus het college.

9. Het tegen dit besluit gerichte beroep heeft bij de rechtbank zaak nummer 20/3093 gekregen. De rechtbank heeft dit beroep ongegrond verklaard.

Hoger beroep

10. [appellante] kan zich met de uitspraak van de rechtbank niet verenigen en heeft hoger beroep ingesteld.

Hoger beroep voor zover gericht tegen oordeel rechtbank in zaak nummer 19/6537

11. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de overschrijding van de termijn voor het indienen van bezwaar tegen het besluit van 25 februari 2019 verschoonbaar is.

In dit kader wijst zij er allereerst op dat zij en haar zusteronderneming [bedrijf A] in korte tijd te maken kregen met huisbezoeken en aanschrijvingen ten aanzien van meerdere locaties waar werknemers woonden. [appellante] heeft aanvankelijk geprobeerd zelf te reageren op de brieven, maar door de complexiteit heeft zij hulp gezocht bij advocaat Guman, die zich vervolgens heeft gesteld als gemachtigde.

Verder wijst zij erop dat zij op 25 februari 2019 zowel een voornemen tot boeteoplegging als een daadwerkelijke boeteoplegging ontving, die qua vorm en inhoud vrijwel identiek waren en op hetzelfde adres zagen. Zij had niet in de gaten dat het om twee verschillende besluiten ging.

Verder voert zij aan dat zij naar aanleiding van het voornemen tot oplegging van de boete van 25 februari 2019 een zienswijze heeft ingediend. Hierop was door de gemeente niet gereageerd. Kort na 25 februari 2019, op 11 maart 2019, vond er weer een huisbezoek plaats. [appellante] kon mede daarom menen dat het onderzoek van de gemeente nog niet was afgerond. Dat met het boetebesluit van 25 februari 2019 een onderzoek was afgesloten, was haar onvoldoende duidelijk geworden. De gemeente had hier duidelijker over moeten communiceren, aldus [appellante]. Ook haar gemachtigde, mr. Guman, is niet bericht over het feit dat er meerdere onderzoeken tegelijk en deels ook na elkaar werden uitgevoerd. Pas nadat zij wijzigde van gemachtigde werd duidelijk dat er twee boetebesluiten aan haar waren opgelegd, waarvan er één was gedateerd op 25 februari 2019. Vervolgens is direct bezwaar gemaakt.

Dit alles maakt dat er wel degelijk sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding, aldus [appellante].

11.1. Op 30 januari 2024 heeft de grote kamer van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) vier uitspraken gedaan over de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding (ECLI:NL:CBB:2024:31, ECLI:NL:CBB:2024:32, ECLI:NL:CBB:2024:33 en ECLI:NL:CBB:2024:34). Daarin heeft het CBb - kort gezegd - uiteengezet dat bestuursorganen en bestuursrechters in bepaalde gevallen bij de beoordeling van de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding meer rekening moeten houden met bijzondere omstandigheden die de indiener van het bezwaar- of beroepsschrift betreffen. Als dergelijke bijzondere omstandigheden zich voordoen, moeten zij nagegaan of die maken dat de termijnoverschrijding de indiener (niet) kan worden toegerekend. Daarbij geldt dat als de indiener gedurende (een deel van) de overschreden bezwaar- of beroepstermijn werd bijgestaan door een professionele rechtsbijstandverlener, blijft gelden dat diens handelen in beginsel voor risico van de indiener komt.

11.2. Volgens [appellante] heeft zij, vanwege de complexiteit van de huisbezoeken en aanschrijvingen ten aanzien van meerdere locaties waar werknemers woonden, hulp gezocht bij advocaat Guman, die zich vervolgens als gemachtigde heeft gesteld. De Afdeling stelt vast dat niet is gebleken dat Guman gedurende (een deel van) de bezwaartermijn namens

[appellante] is opgetreden of zich als gemachtigde heeft gesteld. Uit het dossier blijkt dat Guman op 11 maart 2019 een zienswijze heeft ingediend namens [bedrijf A] in reactie op het voornemen van het college van 25 februari 2019 om aan [bedrijf A] een boete op te leggen. Dat Guman ook als advocaat voor [appellante] zou optreden, blijkt nergens uit. De Afdeling gaat er daarom van uit dat [appellante] gedurende de bezwaartermijn geen rechtsbijstandverlener had. De Afdeling zal daarom hierna bezien of sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat de termijnoverschrijding niet aan [appellante] kan worden toegerekend.

11.3. Naar het oordeel van de Afdeling is van dergelijke bijzondere omstandigheden geen sprake. Dat het college op de dag van het boetebesluit ook een voornemen tot boeteoplegging heeft gestuurd dat betrekking had op hetzelfde adres, en [appellante] daardoor naar eigen zeggen niet heeft begrepen dat aan haar een boete was opgelegd, is geen bijzondere omstandigheid. Op het boetebesluit van 25 februari 2019 staat uitdrukkelijk en vetgedrukt als onderwerp vermeld dat het gaat om een boetebesluit. Dit besluit is gericht aan [appellante]. Het voornemen van dezelfde datum is niet gericht aan [appellante], maar aan [bedrijf A]. Bovendien staat daar uitdrukkelijk en vetgedrukt als onderwerp vermeld dat het gaat om een voornemen tot boeteoplegging. Gelet hierop had [appellante] moeten begrijpen dat aan haar een boete was opgelegd. Dit geldt temeer nu het college [appellante] op 8 november 2018 een voornemen tot boeteoplegging heeft gestuurd. [appellante] heeft in reactie daarop op 10 december 2018 een zienswijze ingediend. Zij had er dan ook bedacht op kunnen en moeten zijn dat aan haar een boete zou worden opgelegd.

De Afdeling volgt evenmin de stelling van [appellante] dat zij kon menen dat het onderzoek nog niet was afgerond, omdat er niet was gereageerd op haar zienswijze en er op 11 maart 2019 nog een huisbezoek plaatsvond. De zienswijze waar [appellante] aan refereert is niet door haar ingediend, maar door [bedrijf A], naar aanleiding van een voornemen tot boeteoplegging van 25 november 2019. Nu aan [appellante] bij besluit van 25 februari 2019 een boete was opgelegd naar aanleiding van het huisbezoek van 9 oktober 2018, bestond geen aanleiding aan te nemen dat het onderzoek naar de overtreding nog niet was afgerond. Voor zover zij daarover toch nog twijfels had, had het op haar weg gelegen hierover bij het college navraag te doen.

11.4. Het betoog slaagt niet.

Hoger beroep voor zover gericht tegen oordeel rechtbank in zaak nummer 20/3093

Heeft het college zijn onderzoeksbevoegdheid juist ingezet?

12. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet bij haar oordeel heeft betrokken dat zij door de gemeente is onderzocht in het kader van 'project [bedrijf A]'. De reden voor dit project is onduidelijk en de gevolgen van het project zijn voor [appellante] disproportioneel groot. Bovendien is in de loop van de procedures gebleken dat de Inspectie SZW, die controle had uitgeoefend op de bedrijfslocatie van [appellante], melding had gemaakt van de woonclausule in de arbeidsovereenkomst, zonder dat te melden aan [appellante]. Die clausule was op dat moment al een dode letter, maar is door het college geheel opgeblazen.

12.1. Volgens het college zijn de huisbezoeken geen onderdeel geweest van het 'project [bedrijf A]'. Het eerste huisbezoek is afgelegd naar aanleiding van klachten over overlast in combinatie met het ontbreken van inschrijvingen in de brp. Het tweede huisbezoek was een hercontrole, mede naar aanleiding van een melding.

Gelet op deze door het college gegeven toelichting, slaagt het betoog van [appellante] niet.

13. [appellante] betoogt verder dat de rechtbank er ten onrechte aan voorbij is gegaan dat het college buiten zijn wettelijke bevoegdheden is getreden. Zo is bij het huisbezoek van 11 maart 2019 aan de bewoners ten onrechte de cautie niet gegeven en daarmee artikel 5:10a van de Awb overtreden. Hierdoor konden de bewoners de strekking en de ernst van het onderzoek niet inschatten en konden zij niet inzien dat het wellicht dienstig zou zijn de verhuurder in te lichten over de bezoeken. Ook hebben de toezichthouders tijdens het huisbezoek inzage gehad in de uitzendovereenkomst van [naam D]. Maar daar hadden zij geen recht op, want het onderzoeksdoel was 'huisvesting'. Het hebben van werk en/of inkomen uit werk zijn geen feiten die bij het onderzoek naar de huisvestingsregels van belang zijn. De toezichthouders hebben hiermee in strijd gehandeld met artikel 5:15 en artikel 5:17 van de Awb. Dit geldt te meer nu de toezichthouders tijdens het bezoek van 11 maart 2019 werden vergezeld door de Inspectie SZW. De Inspectie SZW heeft mogelijk wel een bevoegdheid tot inzage en/of kopiëren van het arbeidscontract of loonspecificaties. Echter, voor de Inspectie SZW was er geen reden voor een bezoek op een huisadres. Hiermee zijn het onderzoek en het huisbezoek op 11 maart 2019 disproportioneel ingezet.

Verder hebben de toezichthouders ten onrechte geen bewonersbrief of andere schriftelijke informatie aan de bewoners verstrekt tijdens het huisbezoek van 11 maart 2019. De rechtbank is hier ten onrechte aan voorbijgegaan, aldus [appellante].

13.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 27 juni 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2115](#)), volgt uit artikel 5:10a van de Awb dat de cautieplicht bestaat wanneer naar objectieve maatstaven door een redelijk waarnemer kan worden vastgesteld dat de betrokkene wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie. Blijft in een zodanig geval de cautie ten onrechte achterwege, dan kan de verklaring van de betrokkene in de regel niet worden gebruikt als bewijs voor de feiten die aan de sanctie ten grondslag zijn gelegd.

Uit het rapport van bevindingen blijkt dat de vragen van de toezichthouders erop gericht waren vast te stellen of de woonsituatie in overeenstemming was met de Huisvestingswet. De bewoners werden aldus niet verhoord met het oog op een aan hen op te leggen boete. Aan hen is ook geen boete opgelegd. Gelet hierop bestaat er geen grond voor het oordeel dat aan de bewoners tijdens het huisbezoek de cautie had moeten worden gegeven.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

13.2. Uit het rapport van bevindingen blijkt dat de toezichthouders van zowel de gemeente als de Inspectie SZW als zodanig zijn geïntroduceerd bij de bewoner die opendeed en dat aan hem toestemming is gevraagd voor het betreden van de woning. Deze toestemming hebben de toezichthouders ook gekregen. Verder blijkt uit het rapport van bevindingen dat de toezichthouders aan een aantal bewoners hebben gevraagd of zij hun arbeidscontract in mochten zien en dat die bewoners positief op dat verzoek hebben gereageerd. Voor het oordeel dat de toezichthouders van de gemeente Amsterdam in strijd zouden hebben gehandeld met artikel 5:15 en/of artikel 5:17 van de Awb, bestaat dan ook geen aanleiding.

Voor zover [appellante] beoogt te betogen dat het college zijn onderzoeksbevoegdheden heeft misbruikt door de Inspectie SZW mee te nemen, volgt de Afdeling dit niet. De onderzoeksbevoegdheid van de Inspectie SZW is een zelfstandige bevoegdheid, die losstaat van de bevoegdheid die het college toekomt. Daarnaast valt de vraag of de Inspectie SZW onderzoek heeft mogen verrichten, buiten de omvang van dit geding, nu het in deze zaken alleen gaat om de vraag of het college terecht sancties heeft opgelegd wegens het overtreden van de Huisvestingswet 2014.

Het betoog slaagt ook in zoverre niet.

14. [appellante] betoogt bovendien dat de rechtbank heeft miskend dat zij niet terstond op de hoogte is gesteld van de verdenking tegen haar, terwijl dit wel voortvloeit uit artikel 6, derde lid, van het EVRM.

14.1. Op grond van artikel 6, derde lid, aanhef en onder a, van het EVRM, heeft een ieder tegen wie vervolging is ingesteld het recht om onverwijld op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging. Anders dan [appellante] stelt, is deze bepaling niet geschonden. Dat zij niet op de hoogte is gesteld van het huisbezoek, is daarvoor onvoldoende. Ten tijde van het huisbezoek was er immers nog geen vervolging jegens haar ingesteld. Pas op het moment dat het college voornemens was [appellante] te bestraffen, werd de vervolging als bedoeld in voormelde bepaling ingesteld. Daarvan is [appellante] onverwijld op de hoogte gesteld, door middel van het voornemen tot oplegging van de boete.

Het betoog slaagt niet.

Overtreding artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014?

15. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het eigenlijke doel van artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014 is de bescherming van de woningvoorraad door het tegengaan van verandering van het gebruiksdoel van woonruimte. Nu wordt de bepaling ook gebruikt om personen die kennelijk als bewoners minder gewenst zijn, het wonen onmogelijk te maken. Dit is mede in de hand gewerkt doordat de wetgever met de bepaling een volstrekt onduidelijke norm heeft gesteld. Omdat het hier om een strafnorm gaat, dienen alle elementen van de delictsomschrijving in die norm zelf te staan. De bewoordingen van de bepaling zijn evenwel onbegrijpelijk, vaag en op meerdere manieren te interpreteren, waardoor niet altijd duidelijk is wanneer iemand in overtreding is. Daarmee is de bepaling niet geschikt als strafnorm. De rechtbank is hier ten onrechte aan voorbijgegaan.

Dat de bepaling niet als gedragsnorm met strafbaarstelling kan dienen, blijkt uit het feit dat de bepaling inhoudt dat iedere huurder én verhuurder met een huurverhouding die nog geen zes maanden duurt in overtreding is. Dat is echter nooit de bedoeling van de wetgever geweest. Het is ook niet de bedoeling van de wetgever geweest om buitenlandse werknemers met de Huisvestingswet 2014 te weren uit woningen. Door de toenmalige Minister van Volkshuisvesting is juist uitdrukkelijk aangegeven dat expats onder de toen aankomende Huisvestingswet 2014 konden blijven wonen. Verder staat er over de inhoud en reikwijdte van de norm meer in toelichtingen, visies en bedoelingen van de wetgever dan in de bepaling zelf. De juridische status hiervan is onzeker en dubieus. De woontermijn van zes maanden en de inschrijving in de brp zijn geen wettelijke vereisten, maar een toelichting op de omstandigheid dat een woning niet gebruikt mag worden door toeristen. Daarnaast is er een stapeling van buitenwettelijke criteria ontstaan. Naast de woontermijn van zes maanden en de inschrijving in de brp kan dan gedacht worden aan een schriftelijke huurovereenkomst, de woonsamenstelling van een huishouden, binding met en zorg voor de omgeving en de intentie om voor langere tijd in dezelfde woonruimte te wonen. Deze eisen staan allemaal niet in artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014. Bovendien zijn de eisen vaag. De rechtbank is hier ten onrechte aan voorbijgegaan.

15.1. Op grond van artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014 is het verboden om woonruimte, behorende 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 is gelegen in een in de huisvestingsverordening aangewezen wijk, zonder vergunning van burgemeester en wethouders 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.

In de Huisvestingswet 2014 is geen definitie gegeven van bewoning of onttrekking. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van de Afdeling van 30 oktober 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3650](#), r.o. 4.1), moet voor de vraag of artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014 is overtreden, worden beoordeeld of de woning werd bewoond in de zin van de Huisvestingswet 2014. Wonen in de zin van de Huisvestingswet 2014 is het gebruik van een woning met als doel aldaar gedurende langere tijd de meeste tijd hoofdverblijf te houden met als verdere kenmerken inschrijving in de brp, binding met en zorg voor de woonomgeving en gebruik door dezelfde personen volgens een vast patroon. Bij inschrijving in de brp bestaat in beginsel een vermoeden dat een persoon hoofdverblijf heeft in de woning. Het belang van inschrijving in de brp volgt ook uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Huisvestingswet (zie Kamerstukken II, 2009/10, 32 271, nr. 3, p. 26). Daarin is vermeld dat wanneer een woning wordt gebruikt voor bewoning en de bewoner zich inschrijft in de brp, geen sprake is van onttrekken. Zelfs wanneer dit voor een kortere periode, zoals zes maanden, het geval is, aldus de geschiedenis van de totstandkoming van de Huisvestingswet 2014.

In de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.1.2 van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016, zoals deze luidde ten tijde van belang, is over de vergunningplicht voor onttrekking vermeld dat onder "aan de bestemming onttrekken" wordt verstaan elk ander gebruik dan permanente bewoning. De betekenis van het begrip "bewoning" is gelijk aan de betekenis die daaraan in het normale spraakgebruik wordt gehecht. Wie een huis bewoont en is ingeschreven in de brp heeft daar, permanent, zijn hoofdverblijf. Permanent houdt een periode van ten minste zes maanden in, aldus de toelichting.

15.2. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellante] zo, dat zij een beroep doet op het zogenoemde lex certa-beginsel. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 16 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:109](#), r.o. 4.2) verlangt het lex certa-beginsel, dat onder meer besloten ligt in artikel 7 van het EVRM, van de wetgever dat hij met het oog op de rechtszekerheid op een zo duidelijk mogelijke wijze de verboden gedragingen omschrijft. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat de wetgever soms met een zekere vaagheid, bestaande uit het gebruik van algemene termen, verboden gedragingen omschrijft om te voorkomen dat gedragingen die strafwaardig zijn buiten het bereik van die omschrijving vallen. Die vaagheid kan onvermijdelijk zijn, omdat niet altijd te voorzien is op welke wijze de te beschermen belangen in de toekomst zullen worden geschonden en omdat, indien dit wel is te voorzien, de omschrijvingen van verboden gedragingen anders te verfijnd worden met als gevolg dat de overzichtelijkheid wegvalt en daarmee het belang van de algemene duidelijkheid van wetgeving schade lijdt. De enkele omstandigheid dat het begrip 'onttrekken van woonruimte aan de bestemming tot bewoning' als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014 aan de hand van de feiten en omstandigheden nadere uitleg vergt, betekent nog niet dat de oplegging van een sanctie wegens strijd met die bepaling in strijd is met het lex certa-beginsel.

15.3. Het betoog slaagt niet.

16. [appellante] stelt verder dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014 is overtreden. De bewoners

waren in Nederland om werk te verrichten en hadden vanwege hun werksituatie het oogmerk om permanent in Nederland te blijven. De rechtbank heeft het buitenwettelijke criterium van het 'oogmerk van de bewoners' verkeerd toegepast. Verder is de rechtbank er aan voorbij gegaan dat de bewoners een mondelinge huurovereenkomst hadden, waarbij sprake is van normale wettelijke huurbescherming. Bovendien is door [appellante] toegelicht dat de bepaling in de arbeidsovereenkomst over de duur van bewoning en de dienstwoning een dode letter is, gewijzigd is in bestaande arbeidsovereenkomsten en niet meer is opgenomen in nieuwe arbeidsovereenkomsten. De huurbedragen waren inclusief gas, water en licht en alle belastingen. Die bedragen werden door [appellante] (via [bedrijf A]) voldaan en niet apart in rekening gebracht. De intentie van [appellante] was de huisvesting van haar werknemers, en niet het verdienen van geld aan die huisvesting. [appellante] voelde zich ook gedwongen die huisvesting te regelen, nu de overheid heeft gefaald in het creëren van woonruimte voor deze categorie werknemers. De rechtbank heeft dit genegeerd en heeft geen fundamentele afweging gemaakt of artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014 rechtvaardig is. De rechtbank is er bovendien aan voorbij gegaan dat aan de eigenaar een omzettingsvergunning is verleend als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder b, van de Huisvestingswet 2014 en dat de woning kamergewijs mocht worden verhuurd.

16.1. Uit wat is overwogen onder 15.1 volgt dat voor de vraag of sprake is van woningonttrekking van belang is of de woning wordt gebruikt met als doel daar gedurende langere tijd de meeste tijd hoofdverblijf te houden met als verdere kenmerken inschrijving in de brp, binding met en zorg voor de woonomgeving en gebruik door dezelfde personen volgens een vast patroon. Is iemand ingeschreven in de brp, dan bestaat een vermoeden dat een persoon hoofdverblijf heeft in de woning.

16.2. Het college heeft op de zitting bij de Afdeling toegelicht dat het voor de vraag of iemand een woning bewoont in de zin van de Huisvestingswet 2014 en de Huisvestingsverordening Amsterdam vooral kijkt naar de vraag waar iemand zijn hoofdverblijf heeft. Daarbij hecht het veel waarde aan de intentie van de bewoner en veel minder aan de inschrijving in de brp en/of de feitelijke duur van de bewoning. Dit betekent dat het volgens het college zelfs mogelijk is dat ook in het geval een bewoner ingeschreven staat op het adres van de woning en daar langer dan zes maanden woont, de woning wordt onttrokken aan de woningvoorraad. Volgens het college hadden de bewoners in het onderhavige geval niet hun hoofdverblijf in de woningen. De bewoners stonden niet ingeschreven in de brp en hebben geen huurovereenkomst met [bedrijf A]. De bewoners hadden ook niet de intentie om lang in de woningen te blijven wonen. Dit blijkt volgens het college uit het feit dat de woningen als dienstwoningen aan de bewoners ter beschikking zijn gesteld op grond van hun uitzendovereenkomst en dat zij zelf niet weten hoe lang zij in de woningen zullen blijven wonen. Volgens de uitzendovereenkomst hebben zij daar ook geen zeggenschap over, aldus het college. Verder blijkt uit de bestreden besluiten dat het college zich op het standpunt stelt dat van binding met of zorg voor de omgeving niet is gebleken. Weliswaar verblijven sommige arbeidsmigranten feitelijk voor langere tijd in de woning, maar dit gebeurt niet op basis van een onderliggende huurovereenkomst en is daarnaast afhankelijk van de wens van de werkgever van de bewoners, aldus het college.

16.3. De Afdeling stelt voorop dat de woning is gebruikt voor bewoning door (buitenlandse) werknemers die in Nederland werkzaam zijn en niet voor bijvoorbeeld toeristen.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college niet aangetoond dat de woning door de bewoners niet werd gebruikt met als doel om daar gedurende langere tijd de meeste tijd hoofdverblijf te houden. Dat de bewoners hun hoofdverblijf elders hadden, heeft het college

niet onderbouwd. Weliswaar stonden de bewoners niet ingeschreven op het adres in de brp, maar dit is onvoldoende om aan te nemen dat zij ten tijde van het bezoek van de toezichthouders op 11 maart 2019 geen hoofdverblijf hadden in de woning. Hierbij is van belang dat het college zelf heeft toegelicht dat het voor de vraag of iemand hoofdverblijf in een woning heeft weinig belang hecht aan een inschrijving in de brp, maar vooral te kijken naar de intentie van de bewoners. De Afdeling acht in dat kader van belang dat de bewoners niet als doel hadden maar kort in de woning te blijven wonen en dat een deel van de bewoners uiteindelijk ook langer dan zes maanden in de woning heeft gewoond. De enkele omstandigheid dat in de arbeidsovereenkomst van de bewoners was bepaald dat hun werkgever, [appellante], hen een dienstwoning aanbood gedurende de duur van de uitzendovereenkomst en dat zij na het beëindigen van die overeenkomst de woning binnen vier dagen moesten verlaten, maakt nog niet dat de bewoners de intentie hadden kort in de woning te verblijven. Uit de zaken met nummers 202204626/1/A2 en 202204628/1/A2, waarin vandaag ook uitspraak wordt gedaan (ECLI:NL:RVS:2024:1870), is de Afdeling namelijk gebleken dat aan deze bepaling in de praktijk geen gevolg werd gegeven. Ook het ontbreken van een schriftelijke huurovereenkomst is onvoldoende om aan te nemen dat de bewoners geen hoofdverblijf in de woningen hadden, alleen al omdat schriftelijkheid geen constitutief vereiste is voor de totstandkoming van een huurovereenkomst en een huurovereenkomst dus ook mondeling tot stand kan komen. In dit verband is nog relevant dat ieder van de bewoners maandelijks een bedrag aan huur betaalde aan [bedrijf A]. De stelling van het college in het bestreden besluit dat niet is gebleken dat de bewoners binding met en zorg voor de omgeving hadden, volgt de Afdeling evenmin. Daargelaten dat niet is komen vast te staan dat er geen huurovereenkomst is en dat het verblijf afhankelijk is van de werkgever, zijn dit geen omstandigheden waaruit binding met en zorg voor de omgeving kan blijken. Het is aan het college om aan te tonen dat de bewoners die binding met en zorg voor de omgeving niet hadden en dat heeft het college niet gedaan. Ten slotte heeft het college niet gesteld, en in het verlengde daarvan niet onderbouwd, dat de woningen niet werden gebruikt door dezelfde personen volgens een vast patroon.

16.4. Het betoog slaagt.

17. Uit het voorgaande vloeit voort dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat er sprake is van onttrekking van de woningen aan de woningvoorraad zonder vergunning. Gelet hierop, is aan [appellante] ten onrechte een boete opgelegd naar aanleiding van het huisbezoek van 11 maart 2019. De overige betogen van [appellante] behoeven daarom geen bespreking meer.

Conclusie

18. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd, voor zover deze betrekking heeft op zaak nummer 20/3093. Het beroep van [appellante] is gegrond, voor zover dit was gericht tegen het besluit op bezwaar van 21 april 2020. Dit besluit moet worden vernietigd vanwege strijd met artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014. Het besluit van 25 juli 2019 moet worden herroepen. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats komt van het vernietigde besluit. De Afdeling bevestigt de aangevallen uitspraak, voor zover deze betrekking heeft op zaak nummer 19/6537.

19. Het college moet de proceskosten van [appellante] vergoeden. Omdat de zaken van [bedrijf A] (met zaak nummer 202205848/1/A2) en [appellante] als samenhangende zaken kunnen worden aangemerkt als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht, komt dit erop neer dat het college in beide zaken in totaal één keer de

proceskosten moet vergoeden. De Afdeling zal daarom de helft van deze proceskosten in de onderhavige zaak toekennen, en de helft in de zaak met nummer 202205848/1/A2.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 2 september 2022, voor zover deze uitspraak betrekking heeft op zaak nr. 20/3093;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 21 april 2020, met kenmerk WO.19.013868.001, gegrond;

IV. vernietigt dit besluit;

V. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 25 juli 2019, met kenmerk [postcode huisnummer];

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VII. bevestigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 2 september 2022, voor zover deze uitspraak betrekking heeft op zaak nr. 19/6537;

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.750,-, 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 [appellante] in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 624,-, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

X. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep in zaak nr. 20/3093 en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 902,- vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. I.S. Ouwehand, griffier.

w.g. Borman
voorzitter

w.g. Ouwehand
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 mei 2024

752