

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4281

Datum uitspraak

23 oktober 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 10 december 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam een bestuurlijke boete van € 6.000,00 opgelegd aan [appellant sub 2]. [appellant sub 2] is eigenaar van de woning aan de [locatie] in Amsterdam. Bij besluit van 14 juli 2020 is aan [appellant sub 2] een vergunning toegekend om de woning onder voorwaarden te gebruiken voor vakantieverhuur. Een van die voorwaarden is dat zij elke periode van vakantieverhuur vooraf bij de gemeente meldt (de meldplicht). Het college heeft op basis van onderzoek geconcludeerd dat de woning een of meerdere keren verhuurd is in augustus en mogelijk in september 2020, zonder dat [appellant sub 2] daarvan vooraf melding heeft gedaan. In deze uitspraak beoordeelt de Afdeling of aan [appellant sub 2] een boete mocht worden opgelegd en zo ja, hoe hoog die boete moet zijn. Volgens het college moet zij een boete van € 3.000,00 betalen. Volgens de rechtbank hoeft [appellant sub 2] geen boete te betalen.

Volledige tekst

202303008/1/A2.

Datum uitspraak: 23 oktober 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 20 maart 2023 in zaak nr. 21/2910 in het geding tussen:

[appellant sub 2]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 10 december 2020 heeft het college een bestuurlijke boete van € 6.000,00 opgelegd aan [appellant sub 2].

Bij besluit van 23 april 2021 heeft het college het door [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellant sub 2] beroep ingesteld bij de rechtbank.

Bij besluit van 20 januari 2023 heeft het college het besluit van 23 april 2021 herzien, het besluit van 10 december 2020 herroepen voor wat betreft de hoogte van de boete en deze vastgesteld op € 3.000,00.

Bij uitspraak van 20 maart 2023 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2] ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 23 april 2021 vernietigd, het besluit van 10 december 2020 herroepen, de hoogte van de boete op nihil vastgesteld en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Verder heeft de rechtbank bepaald dat het college de proceskosten en het door [appellant sub 2] betaalde griffierecht voor het beroep aan haar moet vergoeden.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven, voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld en een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 7 mei 2024, waar het college, vertegenwoordigd door mr. J. van den Boorn en H. Munk, en [appellant sub 2], bijgestaan door mr. P.M. Poelman, advocaat te Amsterdam, en F.T.C. van Strien, advocaat te Amstelveen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de Afdeling of aan [appellant sub 2] een boete mocht worden opgelegd en zo ja, hoe hoog die boete moet zijn. Volgens het college moet zij een boete van € 3.000,00 betalen. Volgens de rechtbank hoeft [appellant sub 2] geen boete te betalen. De Afdeling komt tot het eindoordeel dat de boete op € 1.425,00 moet worden vastgesteld.

2. Het juridisch kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Besluitvorming

3. [appellant sub 2] is eigenaar van de woning aan de [locatie] in Amsterdam (hierna: de woning). Bij besluit van 14 juli 2020 is aan [appellant sub 2] een vergunning toegekend om de woning onder voorwaarden te gebruiken voor vakantieverhuur. Een van die voorwaarden is dat zij elke periode van vakantieverhuur vooraf bij de gemeente meldt (hierna ook: de meldplicht). Het college heeft op basis van onderzoek geconcludeerd dat de woning een of meerdere keren verhuurd is in augustus en mogelijk in september 2020, zonder dat [appellant sub 2] daarvan vooraf melding heeft gedaan. Bij het besluit van 10 december 2020,

gehandhaafd bij het besluit van 23 april 2021, heeft het college daarom een bestuurlijke boete van € 6.000,00 aan [appellant sub 2] opgelegd.

4. [appellant sub 2] heeft op 27 mei 2021 beroep ingesteld tegen het besluit van 23 april 2021.

5. Bij het besluit van 20 januari 2023 heeft het college de boete gematigd. Het college heeft toegelicht dat het nieuw beleid heeft geformuleerd, neergelegd in de Beleidsregel matiging bestuurlijke boete Huisvestingsverordening en Leegstandverordening (hierna: de beleidsregel), voor matiging van boetes bij overtredingen van onder andere de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 (hierna: de Hv) op grond van artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). In artikel 4, tweede lid, van de beleidsregel is bepaald dat het college de eerste boete die vanaf 1 oktober 2021 is opgelegd vanwege uitsluitend één of meerdere administratieve overtreding(en) van de vakantiehuurregels aan een particuliere overtreder, als bedoeld in tabel 4 van bijlage 3 van de Hv, matigt tot een bedrag van € 3.000,00. Het college heeft dit beleid ook toegepast voor soortgelijke boetes die vóór 1 oktober 2021 zijn opgelegd en die ten tijde van het besluit van 20 januari 2023 onderwerp van een bezwaar- of (hoger)beroepsprocedure waren. Het college heeft dit aangeduid als de coulanceregeling. Het college heeft onder verwijzing naar deze regeling de boete van [appellant sub 2] gematigd naar € 3.000,00.

Aangevallen uitspraak

6. De rechtbank heeft overwogen dat partijen het erover eens zijn dat [appellant sub 2] de Huisvestingswet 2014 (hierna: de Hw) heeft overtreden doordat zij niet iedere periode van vakantiehuur heeft gemeld. Volgens de rechtbank had het college evenwel op grond van artikel 5:46, derde lid, van de Awb moeten afzien van het opleggen van de boete.

6.1. De rechtbank heeft hierbij in aanmerking genomen dat de Afdeling bij uitspraak van 29 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:261](#), de meldplicht waarmee een vrijstelling was gegeven voor een vergunningplicht ten behoeve van vakantiehuur onverbindend heeft verklaard. Omdat de meldplicht volgde uit een met de Hw strijdige en daarom onverbindende vrijstellingsbepaling, heeft de Afdeling geoordeeld dat de grondslag voor de meldplicht was komen te vervallen. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft het college, in afwachting van reparatiewetgeving, geen boetes meer opgelegd wegens overtreding van de meldplicht. Op 1 juli 2020 is de Hv gewijzigd waardoor de meldplicht als voorschrift bij een aan te vragen vergunning voor vakantiehuur is opgenomen. Op de zitting bij de rechtbank heeft het college aangegeven dat niet duidelijk is of, en zo ja wanneer de wijzigingen zijn gecommuniceerd aan betrokkenen en in hoeverre hierover informatie op de website van de gemeente is geplaatst. Ook heeft het college op de zitting te kennen gegeven dat in de maand juli 2020 nog niet is gehandhaafd. Vanaf 1 augustus 2020 is het college tot handhaving overgegaan en zijn bij schendingen van de meldplicht boetes opgelegd.

6.2. Volgens de rechtbank is het niet redelijk of evenredig dat het college in dit geval bij de eerste overtreding van de meldplicht in september 2020, zo kort na de invoering van wijzigingen in de Hv, is overgegaan tot het opleggen van een boete. Hierbij heeft de rechtbank het volgende meegewogen. [appellant sub 2] was wel in het bezit van de benodigde vergunning voor vakantiehuur. De rechtbank is gebleken dat in die vergunning weliswaar is vermeld dat vakantiehuurders zich aan meerdere regels moeten houden, waaronder het melden van de perioden van vakantiehuur, maar dat niet is vermeld wat de gevolgen zijn als zij dit niet doen. Bij het opleggen van hoge boetes als hier aan de orde, is het volgens de rechtbank van belang dat het college in de vergunning melding maakt van

zowel de voorwaarden van de vergunning, als ook de sancties bij overtreding van die voorwaarden.

6.3. Het college is een maand na de inwerkingtreding van de nieuwe versie van de Hv direct overgegaan tot handhaving en beboeting. Van enige communicatie vanuit het college richting vakantieverhuurders hierover in de periode van belang, is niet gebleken. De rechtbank heeft daarom geoordeeld dat aan [appellant sub 2] een langere overgangstermijn gegund had moeten worden na de inwerkingtreding van de nieuwe Hv voordat kon worden overgegaan tot het opleggen van een boete, zodat vakantieverhuurders enige tijd was gegund om bekend te raken met de nieuwe voorwaarden en de sancties bij overtreding daarvan. De rechtbank heeft opgemerkt dat zij bekend is met het feit dat Weesp, thans een onderdeel van de gemeente Amsterdam, per 1 januari 2023 een meld- en vergunningplicht is ingevoerd voor vakantieverhuur, waarbij een overgangstermijn van zes maanden wordt gehanteerd waarin niet wordt gehandhaafd.

6.4. Daar komt bij dat het college tegelijk met het voornemen tot oplegging van de boete ook een waarschuwingsbrief heeft gestuurd vanwege schending van de meldplicht. Daarin stond dat de aan [appellant sub 2] verleende vergunning bij een volgende overtreding zal worden ingetrokken. Volgens de rechtbank had het college in dit geval - dus mede in het licht van het feit dat de Hv pas zo kort daarvoor was gewijzigd - kunnen volstaan met deze waarschuwing en is het daarnaast opleggen van een boete in dit geval onevenredig.

Hoger beroep college

Gronden college

7. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zich in dit geval omstandigheden hebben voorgedaan die aanleiding geven om af te zien van het opleggen van een boete.

7.1. Volgens het college heeft de rechtbank niet onderkend dat de meldplicht bij vakantieverhuur al sinds oktober 2017 geldt en dat deze op 1 juli 2020 slechts op andere wijze is doorgevoerd, namelijk als vergunningsvoorwaarde in plaats van een voorwaarde voor ontheffing van de vergunningsplicht. Het college voert verder aan dat het primair de verantwoordelijkheid is van [appellant sub 2] om zich adequaat te informeren over de regels rondom vakantieverhuur. [appellant sub 2] beschikte over een vergunning voor vakantieverhuur en heeft de eerste twee keer de perioden van vakantieverhuur wel gemeld. Dat [appellant sub 2] daarna gestopt is, moet voor haar rekening en risico blijven.

7.2. Volgens het college heeft de rechtbank verder niet onderkend dat de aanpassing van de Hv op 1 juli 2020 vooraf wel is gecommuniceerd. Op 13 februari 2020 is op de website van de gemeente Amsterdam onder meer bekend gemaakt dat een vergunningplicht voor vakantieverhuur zal worden ingevoerd. Verder is een persbericht uitgegaan dat breed is opgepakt door diverse media. Vervolgens is op 20 april 2020 op de website van de gemeente Amsterdam een bericht gepubliceerd, waarin onder meer het volgende is opgenomen. "Meldplicht vakantieverhuur per 1 juli 2020 - Ook moet u vanaf 1 juli 2020 elke keer dat u uw woning aan toeristen verhuurt dit melden via amsterdam.nl/vakantieverhuur. Boetes - Tot 1 augustus 2020 geven we geen boetes aan vakantieverhuurders die nog geen vergunning hebben, op voorwaarde dat zij zich aan de voorwaarden en voorschriften van vakantieverhuur in Amsterdam houden. [...] Voor niet melden van vakantieverhuur geldt vanaf 1 juli 2020 een boete van € 6.000,-". Dat het college weliswaar in de vergunning van [appellant sub 2] geen melding heeft gemaakt van de sancties bij overtreding van de opgenomen voorwaarden, maakt gelet op het voorgaande niet dat de communicatie gebrekkig was. Het college merkt

verder op dat wie een vergunning aanvraagt, op een webpagina terechtkomt waarbij direct wordt gewezen op de gevolgen van het niet-naleven van de regels, waarbij de hoogtes van de boetes worden genoemd. Daarbij bevat de bevestigingsmail van een melding van vakantieverhuur eveneens een link naar een webpagina met vermelding van regels en boetes.

7.3. Verder heeft de rechtbank niet onderkend dat Weesp voor 1 januari 2023 geen regels voor vakantieverhuur kende. Voor zover er na de inwerkingtreding van de gewijzigde verordening in Amsterdam een langere overgangstermijn zou moeten worden aangehouden dan één maand, dan behoeft die zeker geen zes maanden te zijn, zoals in Weesp. Bij de invoering van de meldplicht in Amsterdam op 1 oktober 2017 is een overgangstermijn van drie maanden aangehouden. Uit rechtspraak blijkt niet dat die termijn te kort is geweest. Volgens het college is geen langere gewenningsperiode noodzakelijk geweest, temeer omdat geen sprake is van een nieuwe voorwaarde en het vergunningsstelsel met de vergunningsvoorwaarden al geruime tijd kenbaar waren.

7.4. Het college voert verder aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college had kunnen volstaan met een waarschuwing en dat het opleggen van de boete aan [appellant sub 2] onevenredig is. Volgens het college is zijn beleid, waarbij streng wordt opgetreden tegen overtredingen van de Hw uit een oogpunt van de leefbaarheid van de stad op zichzelf niet onevenredig. Een waarschuwing of lagere boete is volgens het college niet passend om tegen overtredingen op te treden. De gemeenteraad heeft gekozen voor hoge boetes die een afschrikwekkend effect moeten hebben. Een bestuurlijke boete heeft een bestraffend karakter. Het effect zou teniet worden gedaan als steeds bij een eerste overtreding een te lage boete of een waarschuwing wordt gegeven of slechts zou worden gekozen voor een herstelsanctie.

Beoordeling gronden college

8. De Afdeling is van oordeel dat de door de rechtbank gewogen omstandigheden, zoals hierboven onder 6.1 tot en met 6.4 weergegeven, niet leiden tot de conclusie dat het college op grond van artikel 5:46, derde lid, van de Awb geen boete aan [appellant sub 2] had mogen opleggen. Daartoe overweegt zij als volgt.

9. Omdat de hoogte van de bestuurlijke boete 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 vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in bijvoorbeeld de uitspraak van 2 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2849](#), 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.

10. De rechtbank heeft geoordeeld dat aan [appellant sub 2] een langere overgangstermijn dan één maand gegund had moeten worden, voordat het college overging tot het opleggen van een boete. De rechtbank heeft dit gekoppeld aan de mogelijkheid voor vakantieverhuurders om bekend te raken met de nieuwe voorwaarden voor vakantieverhuur en de sancties bij overtreding daarvan. De Afdeling volgt dit niet, omdat zij geen grond ziet voor het oordeel dat [appellant sub 2] onvoldoende mogelijkheid heeft gehad om bekend te

raken met de meldplicht en de gevolgen van het schenden daarvan.

10.1. Voor zover het gaat om bekendheid met het voorschrift dat iedere periode van vakantieverhuur vooraf gemeld moet worden, overweegt de Afdeling dat [appellant sub 2] hiervan op de hoogte had kunnen zijn. Dat [appellant sub 2] in haar schriftelijke uiteenzetting heeft aangevoerd dat op 20 april 2020 op de informatiepagina van de website van de gemeente Amsterdam over de voorwaarden voor vakantieverhuur stond: "Melden mag, maar is op dit moment niet verplicht", treft geen doel. Aan [appellant sub 2] is immers nadien en na de wijziging van de Hv op 1 juli 2020, bij het besluit van 14 juli 2020 een vergunning voor vakantieverhuur toegekend, waarin de voorschriften bij die vergunning zijn opgenomen. In dat besluit staat onder "Regels" onder andere het volgende: "Daarnaast houdt u zich aan de volgende regels: [...] U meldt elke periode van vakantieverhuur vóór bij de gemeente, voordat uw gasten komen." Dat, zoals [appellant sub 2] op de zitting bij de Afdeling heeft aangevoerd, dit voorschrift op de tweede pagina van het besluit staat, betekent niet dat dit voorschrift onvoldoende duidelijk kenbaar was. Voor zover [appellant sub 2] dit voorschrift niet heeft gelezen en daarom hiermee niet bekend was, komt dit voor haar rekening en risico.

10.2. Voor zover het gaat om bekendheid met de gevolgen van het schenden van de meldplicht, overweegt de Afdeling dat van [appellant sub 2], die haar woning gebruikte voor vakantieverhuur, in beginsel verwacht mag worden dat zij zich op de hoogte stelde van de bijbehorende regelgeving. [appellant sub 2] voert in haar schriftelijke uiteenzetting aan dat op de informatiepagina van de website van de gemeente Amsterdam op 14 juli 2020 noch op de webpagina waarnaar verwezen wordt na het indienen van de vergunningaanvraag, de hoogte van de boete bij het schenden van de meldplicht is vermeld. Voor zover [appellant sub 2] zich daarmee op het standpunt stelt dat de informatie over de gevolgen van schending van de meldplicht onvoldoende toegankelijk voor haar was, volgt de Afdeling dat niet. De Afdeling wijst erop dat in de (destijds geldende) Hv is neergelegd dat het college wegens schending van de meldplicht een boete kan opleggen (artikel 4.2.1, eerste lid, van de Hv) en dat de hoogte van die boete in beginsel € 6.000,00 bedraagt (artikel 4.2.1, tweede lid, aanhef en onder b, in samenhang gelezen met tabel 4 van bijlage 3 van de Hv en artikel 5:46, derde lid, van de Awb). Gesteld noch gebleken is dat [appellant sub 2] destijds, voorafgaand aan de vakantieverhuur in augustus en september 2020, (tevergeefs) heeft geprobeerd om te achterhalen wat de gevolgen zijn van schending van de meldplicht.

10.3. Anders dan de rechtbank, ziet de Afdeling in de omstandigheid dat de Hv enkele maanden voor de overtreding is gewijzigd dan ook geen grond voor het oordeel dat het college niet van zijn bevoegdheid gebruik mocht maken om zonder voorafgaande waarschuwing een boete op te leggen wegens de geconstateerde overtreding.

10.4. Het betoog van het college slaagt in zoverre. De Afdeling geeft onder 15 een conclusie over het hoger beroep van het college.

Beroep

11. Het voorgaande betekent niet automatisch dat de rechtbank de boete dus ten onrechte op nihil heeft vastgesteld en dat het college een boete van € 3.000,00 aan [appellant sub 2] heeft mogen opleggen. [appellant sub 2] heeft in beroep tegen het besluit van 23 april 2021 namelijk gronden aangevoerd over de boete waar de rechtbank in haar uitspraak niet aan toegekomen is. Dat beroep heeft gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, mede betrekking op het besluit van 20 januari 2023, waarbij het college de hoogte van de boete heeft vastgesteld op € 3.000,00. De Afdeling zal aan de hand van de onbesproken gronden van dat beroep beoordelen in hoeverre die boete terecht is. Er bestaat geen belang meer bij

een inhoudelijke beoordeling van het besluit van 23 april 2021, waarbij het boetebedrag van € 6.000,00 was gehandhaafd, aangezien dat besluit is vervangen met het besluit van 20 januari 2023. De Afdeling zal daarom het beroep tegen dat besluit niet-ontvankelijk verklaren.
Gronden [appellant sub 2]

12. [appellant sub 2] heeft betoogd dat de boete onevenredig hoog is. Er is sprake van een administratieve overtreding van bijzonder geringe ernst. [appellant sub 2] heeft een vergunning voor vakantieverhuur aangevraagd en gekregen. Het gaat slechts om één overtreding, waarbij een zeer beperkt aantal nachten in een zeer korte periode niet is gemeld. [appellant sub 2] voert verder aan dat er nooit risico is geweest op overtreding van de materiële eisen van de Hv die aan toeristische verhuur zijn verbonden en er is nooit enig risico geweest voor een negatieve invloed op de leefbaarheid van de omgeving van de woning. Verder heeft [appellant sub 2] de woning al langere tijd zonder enig probleem, zonder enige overtreding, gebruikt voor vakantieverhuur.

13. [appellant sub 2] heeft verder betoogd dat de boete gematigd moet worden omdat de redelijke termijn voor de behandeling van een procedure in een bestuurlijke en een rechterlijke instantie is overschreden.

Beoordeling gronden [appellant sub 2]

14. [appellant sub 2] heeft terecht betoogd dat de boete die het college aan haar heeft opgelegd onevenredig hoog is. Daartoe overweegt de Afdeling als volgt.

14.1. Uit de besluitvorming van het college volgt dat de boete van € 3.000,00, opgelegd bij het besluit van 20 januari 2023, een gematigde boete is ten opzichte van de eerder opgelegde boete van € 6.000,00, die gebaseerd was op tabel 4 van bijlage 3 van de Hv.

14.2. Uit de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.2.1 en bijlage 3 van de Hv volgt dat de boetebedragen voor de overtredingen bij vakantieverhuur, neergelegd in tabel 4 van bijlage 3 van de Hv, zijn vastgesteld tegen de achtergrond van schaarste aan woningen in Amsterdam en de onder druk staande leefbaarheid, waarbij in aanmerking is genomen dat het profijt met toeristische verhuur in Amsterdam erg hoog is en dat van de boetes een afschrikwekkende werking uit moet gaan. Verder volgt uit deze toelichting dat de meldplicht ertoe dient om effectieve controle mogelijk te maken op overige voorwaarden voor vakantieverhuur, in het bijzonder het criterium dat een woonruimte maximaal dertig nachten per kalenderjaar wordt verhuurd.

14.3. Bij uitspraak van 21 augustus 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3416](#), heeft de Afdeling geoordeeld dat tabel 4 van bijlage 3 van de Hv onverbindend is wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel. De Afdeling heeft overwogen dat het hierin neergelegde boetestelsel zeer beperkt gedifferentieerd is en dat dit te meer klemmt, nu het algemene niveau van de hoogte van de boetes als hoog moet worden aangemerkt. Het gevolg daarvan is dat burgers die, soms onbewust of per ongeluk, of slechts een enkele maal of zeer kortdurend, een regel of voorwaarde overtreden, steeds direct geconfronteerd worden met een hoge boete, die hen ondanks de soms hoge opbrengsten van verhuur in ernstige financiële problemen kan brengen, terwijl de ernst en omvang van die overtreding die hoge boete niet steeds rechtvaardigt (zie overweging 12 van die uitspraak).

14.4. In tabel 4 van bijlage 3 van de Hv is één boetebedrag opgenomen voor het schenden van de meldplicht. Op basis van deze tabel werd dus geen onderscheid gemaakt tussen feiten en omstandigheden die voor de evenredigheid van het boetebedrag van belang kunnen zijn. Uit het besluit van 20 januari 2023 volgt dat het college de boete van € 6.000,00 heeft

gematigd naar € 3.000,00 op basis van de omstandigheden dat [appellant sub 2] een particuliere overtreder is en dat het om een eerste overtreding gaat. Het college is met dat besluit in zoverre dus tegemoetgekomen aan de gronden van [appellant sub 2].

14.5. De Afdeling acht evenwel (ook) een boetebedrag van € 3.000,00 in dit geval te hoog. De Afdeling onderkent het belang van de meldplicht als middel voor effectieve controle op andere voorwaarden voor vakantieverhuur, die samenhangen met de schaarste aan woningen en leefbaarheid in Amsterdam. Daarnaast ziet de Afdeling het belang van een afschrikwekkende werking van een boete bij het schenden van deze plicht. Het zonder meer opleggen van een boete van € 3.000,00 aan een particulier die voor de eerste keer de meldplicht schendt, is evenwel niet evenredig in verhouding tot dit doel. De Afdeling acht in dit geval een boete van € 1.500,00 in beginsel passend en geboden.

14.6. Voor zover [appellant sub 2] zich op het standpunt heeft gesteld dat de boete verder gematigd moet worden omdat geen sprake is van aanvullende overtredingen, zoals vakantieverhuur zonder vergunning of overtreding van materiële eisen bij vakantieverhuur, volgt de Afdeling dat niet. Het overtreden van andere huisvestingsregels kan reden zijn om een hogere of tweede boete op te leggen. Omgekeerd geldt niet dat de afwezigheid hiervan moet leiden tot een lagere boete voor het overtreden van de meldplicht.

Conclusie hoger beroep college

15. Het voorgaande brengt mee dat de rechtbank de boete ten onrechte op nihil heeft vastgesteld. Het hoger beroep van het college is daarom gegrond.

Voorwaardelijk incidenteel hoger beroep [appellant sub 2]

16. [appellant sub 2] heeft incidenteel hoger beroep ingesteld onder de voorwaarde dat het hoger beroep van het college gegrond is. Uit het voorgaande volgt dat deze voorwaarde wordt vervuld. De Afdeling zal daarom het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] inhoudelijk bespreken.

Gronden [appellant sub 2]

17. [appellant sub 2] heeft bij de rechtbank een beroep gedaan op de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). De rechtbank heeft dit beroep volgens [appellant sub 2] ten onrechte niet beoordeeld.

Beoordeling gronden [appellant sub 2]

18. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 7 oktober 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BJ9526](#)), is de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6 van het EVRM overschreden, indien de duur van de totale procedure te lang is.

18.1. Op het moment dat de rechtbank uitspraak deed, kon nog niet worden vastgesteld met hoeveel tijd de redelijke termijn voor de totale procedure zou worden overschreden. Niettemin had de rechtbank wel inhoudelijk moeten beslissen op het beroep van [appellant sub 2] op de redelijke termijn en de gevolgen hiervan. De rechter bij wie dit beroep wordt gedaan, dient dit namelijk te beoordelen naar de stand van het geding ten tijde van zijn uitspraak op het beroep, waarbij de totale duur van de procedure tot dan toe in ogenschouw wordt genomen. Dat de rechtbank de boete op nihil heeft gesteld, betekent niet dat zij niet meer aan de beoordeling van de redelijke termijn behoefde toe te komen. Zij moet in een dergelijk geval bezien of aanleiding bestaat tot schadevergoeding vanwege overschrijding van de redelijke termijn. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

18.2. Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] is gegrond. De Afdeling beoordeelt hieronder of de redelijke termijn in beroep is overschreden en wat daarvan de gevolgen zijn.

Overschrijding redelijke termijn beroep

19. Voor de berechting van een zaak in eerste aanleg is in beginsel een termijn van twee jaar redelijk. Van bijzondere omstandigheden die een kortere of langere behandelingsduur rechtvaardigen is in dit geval niet gebleken. De termijn in punitieve zaken begint op het moment waarop een handeling wordt verricht waaraan de betrokkene in redelijkheid de verwachting kan ontlelen dat tegen hem een procedure inzake een punitieve sanctie in gang wordt gezet. In dit geval is dat op het moment dat het college zijn voornemen tot boeteoplegging aan [appellant sub 2] kenbaar heeft gemaakt, bij brief van 19 november 2020. De rechtbank heeft op 20 maart 2023 uitspraak gedaan op het beroep. Dat betekent dat de redelijke termijn tot en met de beroepsfase met ruim vier maanden is overschreden.

20. De Afdeling zal op basis van deze overschrijding de boete van € 1.500,00 matigen. In gevallen waarin de redelijke termijn met niet meer dan zes maanden is overschreden, ligt een vermindering van het boetebedrag met 5% met een maximum van € 2.500,00 in de rede (zie het arrest van de Hoge Raad van 19 december 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD0191 en onder meer de uitspraak van de Afdeling van 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0226). De Afdeling zal daarom de boete vaststellen op € 1.425,00.

Slotsom

21. De hoger beroepen van het college en [appellant sub 2] zijn gegrond. De aangevallen uitspraak zal worden vernietigd, behalve voor zover de rechtbank het college heeft veroordeeld tot vergoeding van de proceskosten in beroep en voor zover de rechtbank het college heeft opgedragen het griffierecht in beroep aan [appellant sub 2] te vergoeden. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 23 april 2021 niet-ontvankelijk verklaren, het beroep tegen het besluit van 20 januari 2023 gegrond verklaren, dat besluit vernietigen voor zover de hoogte van de boete is vastgesteld op € 3.000,00, de hoogte van de boete vaststellen op € 1.425,00 en bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit van 20 januari 2023.

22. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 20 maart 2023 in zaak nr. 21/2910, behoudens voor zover de rechtbank het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam heeft veroordeeld tot vergoeding van de bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten en de rechtbank het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam heeft opgedragen het door [appellant sub 2] voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht te vergoeden;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 23 april 2021 niet-ontvankelijk;

IV. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders

van Amsterdam van 20 januari 2023 gegrond;

V. vernietigt dat besluit, voor zover daarbij de hoogte van de boete is vastgesteld op € 3.000,00;

VI. stelt de hoogte van de boete vast op € 1.425,00;

VII. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 20 januari 2023;

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.783,19, waarvan € 1.750,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. J.Th. Drop, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. J.F. de Groot, leden, in tegenwoordigheid van mr. I.K. van de Riet, griffier.

w.g. Drop
voorzitter

w.g. Van de Riet
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 oktober 2024

994

BIJLAGE - Juridisch kader

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 6

1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. [...]

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:4

[...]

2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

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.

[...]

Artikel 6:19

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

[...]

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;

[...]

Artikel 24

De gemeenteraad stelt in de huisvestingsverordening regels omtrent de gronden die tot weigering van een vergunning als bedoeld in artikel 21 of 22 kunnen leiden en de voorwaarden en voorschriften die burgemeester en wethouders kunnen verbinden aan een vergunning als bedoeld in die artikelen.

Artikel 26

1. Burgemeester en wethouders kunnen een vergunning als bedoeld in artikel 21 of 22 intrekken indien:

[...]

c. de voorwaarden of voorschriften, bedoeld in artikel 24, niet worden nageleefd.

[...]

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 de artikelen 8, 21 of 22, of van het handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften, bedoeld in artikel 26. 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 2020

Artikel 3.3.8b Voorwaarden en voorschriften onttrekkingsvergunning voor vakantieverhuur

[...]

2. Aan een vergunning worden de volgende voorschriften verbonden:

[...]

e. de exploitant, of een andere bewoner die hoofdverblijf heeft, en staat ingeschreven in de basisregistratie personen op het adres van de woonruimte, meldt het aantal nachten van iedere verhuring elektronisch bij burgemeester en wethouders op een door burgemeester en wethouders voorgeschreven wijze;

[...]

Artikel 4.2.1 Bestuurlijke boete

1. Burgemeester en wethouders kunnen een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van de verboden bedoeld in artikel 8 en artikel 21 van de Huisvestingswet of bij handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften bedoeld in artikel 24 en artikel 26 van de Huisvestingswet.

2. Indien burgemeester en wethouders gebruikmaken van de bevoegdheid uit het eerste lid leggen zij een boete op:

[...]

b. voor overtredingen in de zin van artikel 21, onderdelen a tot en met d van de Huisvestingswet, of handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften verbonden aan een vergunning als bedoeld in artikelen 24 en 26 van de Huisvestingswet overeenkomstig tabellen 2 tot en met 4 in bijlage 3.

[...]

Bijlage 3 behorende bij artikel 4.2.1 Bestuurlijke boete

[...]

Tabel 4 bestuurlijke boete onttrekking ten behoeve van toeristische verhuur (B&B en vakantieverhuur)	Wettelijke bepaling Huisvestingswet 2014	T
[...]	[...]	[.
		S a li (i
[...]	[...]	[.

Beleidsregel matiging bestuurlijke boete Huisvestingsverordening en Leegstandverordening

Artikel 4 Mate en ernst van de overtreding en verwijtbaarheid

[...]

2. Burgemeester en wethouders matigen de eerste boete die vanaf 1 oktober 2021 is opgelegd vanwege uitsluitend één of meerdere administratieve overtreding(en) van de vakantieverhuurregels aan een particuliere overtreder, als bedoeld in tabel 4 van bijlage 3 van de Huisvestingsverordening van Amsterdam 2020, tot een bedrag van 3.000 euro.