

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:3702

Datum uitspraak

6 augustus 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 21 juli 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag [wederpartij] een bestuurlijke boete opgelegd van € 10.000,00 vanwege het in gebruik geven van een woning zonder de benodigde huisvestingsvergunning. Tegen dat besluit heeft [wederpartij] met toepassing van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en met instemming van het college rechtstreeks beroep ingesteld bij de rechtbank. Bij uitspraak van 20 augustus 2024 heeft de rechtbank het door [wederpartij] ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 21 juli 2023 vernietigd voor zover daarin de hoogte van de boete op € 10.000,00 is vastgesteld en bepaald dat het bedrag van die boete wordt vastgesteld op € 7.500,00.

Volledige tekst

202406227/1/A2.

Datum uitspraak: 6 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Den Haag,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 20 augustus 2024 in zaak nr. 23/6224 in
het geding tussen:

[wederpartij]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 21 juli 2023 heeft het college [wederpartij] een bestuurlijke boete opgelegd van € 10.000,00 vanwege het in gebruik geven van een woning zonder de benodigde huisvestingsvergunning.

Tegen dat besluit heeft [wederpartij] met toepassing van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en met instemming van het college rechtstreeks beroep ingesteld bij de rechtbank.

Bij uitspraak van 20 augustus 2024 heeft de rechtbank het door [wederpartij] ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 21 juli 2023 vernietigd voor zover daarin de hoogte van de boete op € 10.000,00 is vastgesteld en bepaald dat het bedrag van die boete wordt vastgesteld op € 7.500,00.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 16 juni 2025, waar het college, vertegenwoordigd door mr. S.J.C. Hocks, en [wederpartij] zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. [wederpartij] is in april 2021 als verhuurder een huurovereenkomst aangegaan met twee huurders (hierna: de huurders) voor een middeldure woning aan de [locatie] in Den Haag (hierna: de woning). Deze huurovereenkomst is op 1 april 2021 ingegaan en eindigde op 31 maart 2023. Voor de woning is op grond van de Huisvestingsverordening Den Haag 2019 (hierna: de Hv) een huisvestingsvergunning vereist.

3. [wederpartij] heeft de woning aan de huurders in gebruik gegeven zonder dat zij beschikten over een huisvestingsvergunning. Hij heeft de huurders, zelf of via de (verhuur)makelaar, verschillende keren aangemaand de huisvestingsvergunning aan te vragen. Dit heeft echter niet geleid tot het aanvragen van de huisvestingsvergunning. Op 28 april 2022 heeft [wederpartij] voortijdig de huurovereenkomst opgezegd. Deze opzegging is niet door de huurders aanvaard. Uiteindelijk heeft hij de huurders schriftelijk meegedeeld dat de huurovereenkomst niet wordt verlengd.

4. De Haagsche Pandbrigade heeft de woning in maart 2023 bezocht en geconstateerd dat de woning in gebruik is gegeven zonder dat de huurders beschikken over een huisvestingsvergunning. Het college heeft [wederpartij] daarom een bestuurlijke boete opgelegd van € 10.000,00.

Uitspraak van de rechtbank

5. De rechtbank heeft vooropgesteld dat sprake is van een overtreding; de woning is in gebruik gegeven zonder dat de huurders beschikken over de benodigde huisvestingsvergunning. Daarnaast is [wederpartij] als eigenaar van de woning en door het ondertekenen van de huurovereenkomst (functioneel) overtreder. In dit kader kan hem worden verweten dat hij de woning door het overhandigen van de sleutels in gebruik heeft gegeven, zonder dat hij de vergunningverlening heeft afgewacht. Verder is niet gebleken dat er ten tijde van de controle een ontvankelijke aanvraag om een huisvestingsvergunning lag,

waardoor het college ook niet op basis van het eigen beleid af moest zien van het opleggen van de boete. Het college was dus bevoegd de boete op te leggen.

6. De rechtbank heeft evenwel geoordeeld dat er aanleiding is om de boete op grond van artikel 5:46, derde lid, van de Awb te matigen vanwege bijzondere omstandigheden. Volgens haar is sprake van verminderde verwijtbaarheid. [wederpartij] heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat hij verschillende pogingen heeft verricht om de overtreding te beëindigen, zoals het sturen van brieven aan de huurders waarin hij wijst op de verplichting een huisvestingsvergunning aan te vragen, het voorleggen van een volledig ingevulde huisvestingsvergunning en het voortijdig opzeggen van de huurovereenkomst. De rechtbank heeft daarom de boete gematigd met 25% tot een bedrag van € 7.500,00.

Beoordeling van het hoger beroep

7. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte de boete met 25% heeft gematigd vanwege bijzondere omstandigheden, als bedoeld in artikel 5:46, derde lid, van de Awb. Er is geen sprake van verminderde verwijtbaarheid. Hoewel [wederpartij] bekend was met de regelgeving over huisvestingsvergunningen in de gemeente Den Haag, heeft hij de sleutels aan de huurders afgegeven voordat de huisvestingsvergunning was aangevraagd. Daarmee heeft hij het risico genomen dat de huisvestingsvergunning niet zou worden aangevraagd en verleend. Dat hij na de ingebruikname van de woning verschillende pogingen heeft ondernomen om de huurders te bewegen alsnog een huisvestingsvergunning aan te vragen, maakt de verwijtbaarheid niet minder. Reeds door het in gebruik geven van de woning is sprake van een overtreding.

7.1. De hoogte van de bestuurlijke boete is bij wettelijk voorschrift vastgesteld. De hoogte van de boete dient daarom 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 één of meer van deze omstandigheden in dit geval aan de orde zijn, moet hij dat aannemelijk maken (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4281](#), onder 9).

7.2. [wederpartij] was ervan op de hoogte dat het in gebruik geven van de woning zonder de benodigde huisvestingsvergunning niet is toegestaan. Dat hij later inspanningen heeft verricht om de overtreding ongedaan te maken, kan niet met zich brengen dat er bij het begaan van de overtreding sprake was van verminderde verwijtbaarheid. De Afdeling volgt dan ook het college in het betoog dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat sprake is van bijzondere omstandigheden in de vorm van verminderde verwijtbaarheid. Dit leidt echter niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank. De Afdeling legt dit hierna uit.

7.3. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 5 juni 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2314](#), onder 6.3, overwogen dat het college bij het bepalen van de hoogte van de boete vanwege schending van artikel 8, tweede lid, van de Huisvestingswet (hierna: Hw), zoals hier aan de orde, niet alleen een aanmerkelijk belang hecht aan de omstandigheid dat de benodigde huisvestingsvergunning is aangevraagd, maar ook aan de omstandigheid dat de bewoner aan de voorwaarden voor de toekenning van de vergunning voldoet. Dit komt echter niet tot

uitdrukking in Bijlage II van de Hv, waarin de hoogtes van de boetes vanwege overtreding van artikel 8, tweede lid, van de Hw zijn bepaald.

7.4. [wederpartij] heeft aannemelijk gemaakt dat de huurders zouden voldoen aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een huisvestingsvergunning als zij die hadden aangevraagd. De Afdeling kent hierbij betekenis toe aan een berekening van de inkomsten van de huurders die [wederpartij] heeft overgelegd, onderbouwd met loon/salarisspecificaties en arbeidscontracten van de huurders. Gelet op wat is overwogen onder 7.3, had het college daarin aanleiding moeten zien om vanwege de beperkte ernst van de overtreding een lagere boete op te leggen. De Afdeling komt hiermee met de rechtbank, zij het op andere gronden, tot het oordeel dat het college de boete had moeten matigen vanwege bijzondere omstandigheden. De Afdeling acht in dit geval, evenals de rechtbank, een matiging van de boete van 25% passend en geboden.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank, met verbetering van gronden waarop deze rust.

9. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Den Haag tot vergoeding van bij [wederpartij] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 907,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag een griffierecht van € 559,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. C.H. Bangma, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. D.T.J. van de Voort, griffier.

w.g. Bangma

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van de Voort

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 augustus 2025

1062

BIJLAGE - WETTELIJK KADER

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:46

1. De wet bepaalt de bestuurlijke boete die wegens een bepaalde overtreding ten hoogste kan worden opgelegd.

2. Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

3. Indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, legt het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.

[...].

Huisvestingswet

Artikel 8

1. Het is verboden om woonruimte die is aangewezen krachtens artikel 7 voor bewoning in gebruik te nemen zonder vergunning van burgemeester en wethouders.

2. Het is verboden om woonruimte die is aangewezen krachtens artikel 7 voor bewoning in gebruik te geven aan een persoon die niet beschikt over een huisvestingsvergunning.

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 8, eerste en tweede lid, artikel 21, artikel 22, eerste lid, artikel 23a, eerste of derde lid, artikel 23b, eerste en tweede lid, artikel 23c, eerste lid, artikel 23d of artikel 23e, van het handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften, bedoeld in artikel 26, of de aanwijzing, bedoeld in artikel 33a, onderdeel b. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

2. De op te leggen bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste:

a. het bedrag dat is vastgesteld voor de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, voor overtreding van het verbod, bedoeld in artikel 8, eerste lid;

b. het bedrag dat is vastgesteld voor de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, voor overtreding van het verbod, bedoeld in de artikelen 23a, eerste of derde lid, 23b, tweede lid, 23d of 23e;

c. het bedrag dat is vastgesteld voor de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, voor overtreding van de verboden, bedoeld in artikel 8, tweede lid, artikel 21, artikel 22, eerste lid, artikel 23b, eerste lid, of artikel 23c, eerste lid, voor het handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften, bedoeld in artikel 26, of de aanwijzing, bedoeld in artikel 33a, onderdeel b, en

d. het bedrag dat is vastgesteld voor de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, voor overtreding van een verbod als bedoeld in artikel 8, tweede lid, artikel 21, artikel 23b, eerste lid, artikel 23c, eerste lid, of voor het handelen in strijd met de aanwijzing, bedoeld in artikel 33a, onderdeel b, indien binnen een tijdvak van vier jaar voorafgaand aan de constatering door een ambtenaar als bedoeld in artikel 33, eerste lid, van die overtreding een bestuurlijke boete is opgelegd voor overtreding van hetzelfde verbod.

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

Huisvestingsverordening Den Haag 2019

Artikel 2:1 Reikwijdte

1. De artikelen in dit hoofdstuk zijn van toepassing op woonruimten met een huurprijs beneden de huurprijsgrens én op middeldure woonruimten.
2. Dit hoofdstuk is niet van toepassing op:
 - a. woonruimten, bestemd voor inwoning;
 - b. onzelfstandige woonruimten;
 - c. woonruimten verhuurd op basis van een campuscontract;
 - d. woonruimten waarvoor burgemeester en wethouders een vergunning als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Leegstandwet hebben verleend.

Artikel 2:2 Huisvestingsvergunning

1. Het is verboden zonder een huisvestingsvergunning een woonruimte als bedoeld in artikel 2:1, eerste lid, in gebruik te nemen voor bewoning.
2. Het is verboden de in artikel 2:1, eerste lid, bedoelde woonruimte voor bewoning in gebruik te geven aan een huishouden, dat niet beschikt over een huisvestingsvergunning.

Artikel 2:3 Aanvrager huisvestingsvergunning

1. Voor een huisvestingsvergunning komen in aanmerking personen die:
 - a. 18 jaar of ouder zijn; of
 - b. op grond van artikel 235 of artikel 253ha van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek bevoegd zijn verklaard.
2. In aanvulling op het eerste lid komen woningzoekenden slechts in aanmerking voor een huisvestingsvergunning indien alle leden van het huishouden de Nederlandse nationaliteit bezitten of rechtmatig in Nederland verblijven in de zin van artikel 8 onder a tot en met e of l van de Vreemdelingenwet 2000.
3. In aanvulling op het eerste en tweede lid komen woningzoekenden slechts in aanmerking voor een huisvestingsvergunning voor woonruimte met een aanvangshuurprijs onder de huurprijsgrens indien het huishoudinkomen niet hoger is dan maximaal 1,5 maal het norminkomen van een meerpersoonshuishouden zoals staat omschreven in artikel 14 van de Wet op de huurtoeslag.
4. In aanvulling op het eerste en tweede lid komen woningzoekenden slechts in aanmerking voor een huisvestingsvergunning voor een middeldure woonruimte, indien:
 - a. het huishoudinkomen bij een eenpersoonshuishouden niet hoger is dan 1,5 maal de DAEB-norm; of
 - b. het huishoudinkomen bij een meerpersoonshuishouden niet hoger is dan €10.000, - boven het huishoudinkomen in het vierde lid, onder a.

Artikel 2:4 Aanvragen huisvestingsvergunning

1. De aanvraag van een huisvestingsvergunning wordt ingediend bij burgemeester en

wethouders met behulp van een door burgemeester en wethouders vastgesteld aanvraagformulier, inclusief de hierin aangegeven verplichte documenten.

2. Bij de aanvraag van een huisvestingsvergunning dient de aanvrager een schriftelijke verklaring van de eigenaar te overleggen, waaruit blijkt dat deze bereid is de woonruimte in gebruik te geven.

Artikel 2:7 Weigeringsgronden huisvestingvergunning

1. Burgemeester en wethouders kunnen de huisvestingsvergunning weigeren, indien:

- a. het huishouden niet voldoet aan de voorwaarden genoemd in artikel 2:3;
- b. het huishouden als gevolg van het verlenen van de huisvestingsvergunning meer dan één woonruimte in gebruik zal krijgen, tenzij burgemeester en wethouders toestaan dat het huishouden vanwege verkoop van een woonruimte tijdelijk twee woonruimten in gebruik mag hebben waarvan feitelijk slechts één woonruimte wordt bewoond;
- c. het niet aannemelijk is dat het huishouden de woonruimte in gebruik zal nemen;
- d. een andere woningzoekende op grond van deze verordening met voorrang voor deze woonruimte in aanmerking komt;
- e. de woonruimte is gelegen in een actiegebied;
- f. burgemeester en wethouders bepalen dat het een woonruimte betreft waarvoor, gezien de fysieke inrichting of de ruimtelijke positie van de woonruimte een specifieke indicatie noodzakelijk is en de aanvrager niet over deze indicatie beschikt;
- g. de woonruimte niet passend is op grond van artikel 2:6;
- h. de aanvraag toeziet op een woonruimte aangewezen in artikel 5:27, tenzij er op grond van artikel 5:28 een vergunning is verleend of op grond van artikel 5:31 een ontheffing op het verbod van artikel 41 van de Huisvestingswet 2014 is verleend;
- i. de aanvraag toeziet op gebruik van een zelfstandige woonruimte dat naar het oordeel van burgemeester en wethouders als onzelfstandig wordt aangemerkt.

2. In afwijking van het eerste lid, onder d, weigeren burgemeester en wethouders de huisvestingsvergunning niet, indien:

- a. de medehuurder, doordat de huurder de woonruimte verlaat, huurder wordt;
- b. er sprake is van een voorgenomen ruil van woonruimte;
- c. verval.