

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:4138

Datum uitspraak

27 augustus 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 29 december 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag aan [appellant] een boete opgelegd van € 10.000,00 voor het in gebruik geven van een woning aan een persoon die niet over een huisvestingsvergunning beschikte. [appellant] is eigenaar van de woning aan de [locatie] in Den Haag. Inspecteurs van de Haagse Pandbrigade hebben de woning op 11 november 2022 voor een controle bezocht. De inspecteurs hebben geconstateerd dat de woning door een persoon werd bewoond. Er was op dat moment geen huisvestingsvergunning voor het adres van de woning aangevraagd of afgegeven. Van de controle is een inspectierapport opgemaakt. Volgens het college is voor de verhuur van de woning een huisvestingsvergunning nodig, omdat de woning minder dan 185 huurpunten - namelijk 158 huurpunten - heeft. Op basis van de resultaten van de inspectie van de Haagse Pandbrigade heeft het college geconcludeerd dat de woning in strijd met artikel 8, tweede lid, van de Huisvestingswet 2014 en in strijd met artikel 2:2, tweede lid, van de Huisvestingsverordening Den Haag 2019 in gebruik is gegeven zonder de benodigde huisvestingsvergunning.

Volledige tekst

202403695/1/A2.

Datum uitspraak: 27 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in [woonplaats],

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 2 mei 2024 in zaak nr. 23/5098 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Den Haag.

Procesverloop

Bij besluit van 29 december 2022 heeft het college aan [appellant] een boete opgelegd van € 10.000,00 voor het in gebruik geven van een woning aan een persoon die niet over een huisvestingsvergunning beschikte.

Bij besluit van 21 juni 2023 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 mei 2024 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 17 april 2025, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. I. de Vink, advocaat te Rijswijk, en het college, vertegenwoordigd door mr. G.P. Tjon Man Tsoi, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] is eigenaar van de woning aan de [locatie] in Den Haag (hierna: de woning).
2. Inspecteurs van de Haagse Pandbrigade hebben de woning op 11 november 2022 voor een controle bezocht. De inspecteurs hebben geconstateerd dat de woning door een persoon (hierna: de huurder) werd bewoond. Er was op dat moment geen huisvestingsvergunning voor het adres van de woning aangevraagd of afgegeven. Van de controle is een inspectierapport opgemaakt.
3. Volgens het college is voor de verhuur van de woning een huisvestingsvergunning nodig, omdat de woning minder dan 185 huurpunten - namelijk 158 huurpunten - heeft. Op basis van de resultaten van de inspectie van de Haagse Pandbrigade heeft het college geconcludeerd dat de woning in strijd met artikel 8, tweede lid, van de Huisvestingswet 2014 (hierna: de Hw) en in strijd met artikel 2:2, tweede lid, van de Huisvestingsverordening Den Haag 2019 (hierna: Hv) in gebruik is gegeven zonder de benodigde huisvestingsvergunning. Het college heeft daarom aan [appellant] een boete opgelegd van € 10.000,00. Het college heeft [appellant] als overtreder aangemerkt, omdat hij de eigenaar en verhuurder van de woning is.

Wettelijk kader

4. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Uitspraak van de rechtbank

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat [appellant] een overtreding heeft begaan waarvoor een boete kan worden opgelegd. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat [appellant] niet heeft onderbouwd dat hij investeringen in de woning heeft gedaan waardoor aan de woning meer dan 185 huurpunten hadden moeten worden toegekend, dat daarom een huisvestingsvergunning vereist was en dat niet in geschil is dat hij op het moment van de controle daar niet over beschikte.

De rechtbank heeft verder geoordeeld dat het college geen bijzondere omstandigheden had hoeven aannemen die aanleiding geven tot matiging van de boete, omdat ten tijde van de controle geen ontvankelijke aanvraag om een huisvestingsvergunning was ingediend. Pas op 2 december 2022 is een aanvraag om een huisvestingsvergunning ingediend. De omstandigheid dat na het constateren van de overtreding een huisvestingsvergunning is aangevraagd en deze nog voor het opleggen van de boete is verleend, leidt niet tot het oordeel dat de geconstateerde overtreding van beperkte ernst is.

Hoger beroep en beoordeling daarvan

6. [appellant] betoogt ten eerste dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij niet heeft onderbouwd dat investeringen in de woning zijn gedaan ter hoogte van € 65.000,00 en dat de woning daarmee boven de 185 huurpunten uitkomt. Er zijn onder meer een nieuwe cv-ketel, keuken en badkamer geplaatst. Het college heeft deze investeringen niet betwist. Volgens het Beleidsboek Waarderingsstelsel zelfstandige woonruimte kunnen bij renovaties, waarbij een investering van minimaal € 10.000,00 is gedaan, huurpunten worden toegekend. Per geïnvesteerd bedrag van € 1.000,00 wordt de woning met 0,2 huurpunten opgewaardeerd. Door zijn investering van € 65.000,00 hadden 13 extra huurpunten moeten worden toegekend. Ook heeft het college geen rekening gehouden met reeds aanwezige elektronica, zoals een inbouwkoelkast.

6.1. De Afdeling volgt het oordeel van de rechtbank dat [appellant] niet heeft onderbouwd waarom aan de woning meer dan 185 huurpunten hadden moeten worden toegekend. [appellant] heeft in zijn hogerberoepsschrift weliswaar opgesomd voor welke investeringen en onderdelen in de woning het college ten onrechte geen punten heeft toegekend, maar ook als het college alle opgesomde punten had betrokken, dan was het college nog steeds op minder dan 185 huurpunten uitgekomen. Alleen al daarom slaagt het betoog niet.

7. De grond die [appellant] in hoger beroep heeft aangevoerd over de verminderde verwijtbaarheid is een herhaling van wat hij in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die grond ingegaan. [appellant] heeft geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van die grond in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder rechtsoverweging 8 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd.

8. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college op basis van de vaste gedragslijn een boete mocht opleggen. Hij is alleen bekend met beleid waarin het college eerst een last onder dwangsom oplegt en niet gelijk een boete.

8.1. Het college is op grond van artikel 35 van de Hw bevoegd om bij een overtreding van artikel 8, tweede lid, van de Hw een bestuurlijk boete op te leggen. De Afdeling volgt het oordeel van de rechtbank in rechtsoverweging 5 van de aangevallen uitspraak dat de vaste gedragslijn van het college, om bij een overtreding van artikel 8, tweede lid, van de Hw niet eerst een waarschuwing te geven maar gelijk een bestuurlijke boete op te leggen, niet

onredelijk is.

Het betoog slaagt niet.

9. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de omstandigheid dat nog voor het opleggen van de boete een huisvestingsvergunning is verleend, niet maakt dat sprake is van beperkte ernst van de overtreding. Uit de uitspraak van de Afdeling van 5 juni 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2314](#), volgt dat als een woning is verhuurd zonder dat de onderliggende norm van de vergunningplicht is geschonden, te weten het behouden van woonruimtevoorraad voor huurders met een laag inkomen en het beschermen van de leefbaarheid in de wijk, de boete in ieder geval met 50% moet worden gematigd.

9.1. 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 Algemene wet bestuursrecht (hierna: 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.

9.2. In de uitspraak van 5 juni 2024 heeft de Afdeling overwogen dat is gebleken dat het college bij de beboeting wegens schending van artikel 8, tweede lid, van de Hw niet alleen een aanmerkelijk belang hecht aan de omstandigheid dat de benodigde huisvestingsvergunning is aangevraagd, maar ook aan de omstandigheid dat de bewoner al dan niet aan de voorwaarden voor de toekenning van de vergunning voldoet. Dat verschil is niet tot uitdrukking gebracht in bijlage II van de Hvv, waarin de hoogtes van de boete wegens overtreding van artikel 8, tweede lid, van de Hw zijn bepaald. De Afdeling heeft in die zaak geoordeeld dat het college daarom aanleiding had moeten zien om een lagere boete op te leggen vanwege de beperkte ernst van de overtreding.

9.3. Het college heeft op de zitting bij de Afdeling opgemerkt dat, gelet op de uitspraak van de Afdeling van 5 juni 2024 en het feit dat in het onderhavige geval alsnog een huisvestingsvergunning is verleend, de opgelegde boete met 50% moet worden gematigd. Het betoog slaagt alleen al daarom.

9.4. De Afdeling ziet geen aanleiding om de boete nog verder te matigen. De Afdeling acht een boete van € 5.000,00 passend en redelijk.

Conclusie

10. Het hoger beroep is gegrond. De Afdeling vernietigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover de rechtbank het beroep tegen de hoogte van de boete ongegrond heeft verklaard. De Afdeling zal het beroep tegen het besluit van 21 juni 2023 gegrond verklaren, voor zover het beroep de hoogte van de boete betreft. Dat besluit komt in zoverre wegens strijd met artikel 5:46, derde lid, van de Awb voor vernietiging in aanmerking. Het besluit van 29 december 2022 wordt herroepen voor zover daarbij een boete van € 10.000,00 is opgelegd. De Afdeling acht hier een boete van € 5.000,00 passend en geboden en bepaalt daarom dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het besluit.

11. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 2 mei 2024 in zaak nr. 23/5098, voor zover het beroep tegen de hoogte van de boete ongegrond is;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag van 21 juni 2023 in zoverre gegrond;

IV. vernietigt dat besluit, voor zover het college van burgemeester en wethouders van Den Haag de boete op € 10.000,00 heeft vastgesteld;

V. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag van 29 december 2022, voor zover daarbij de hoogte van de boete is vastgesteld op € 10.000,00;

VI. stelt de hoogte van de boete vast op € 5.000,00;

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

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Den Haag tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het bezwaar, beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 4.922,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Den Haag aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 463,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, en mr. N.H. van den Biggelaar en mr. M.M. Kaajan, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Rijsdijk, griffier.

w.g. Daalder
voorzitter

w.g. Rijsdijk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 augustus 2025

705-1033

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 2014

Artikel 7

1. In de huisvestingsverordening kan de gemeenteraad categorieën woonruimte aanwijzen die niet voor bewoning in gebruik mogen worden genomen of gegeven indien daarvoor geen huisvestingsvergunning is verleend.

[...]

Artikel 8

[...]

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, 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.

[...]

Huisvestingsverordening Den Haag 2019

Artikel 1:1

In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

eigenaar: diegene die bevoegd is tot het in gebruik geven van de woonruimte of het gebouw, alsmede de erfpachter, vruchtgebruiker, gerechtigde tot een appartementsrecht als bedoeld in artikel 106 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, of degene aan wie door een rechtspersoon het gebruiksrecht van een woonruimte is verleend;

[...]

Artikel 2:2

[...]

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 7:2

1. Voor overtreding van de artikelen 8, 21, 22, 23a, 23b, 23c of 41 van de Huisvestingswet 2014, of het handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften, bedoeld in artikel 26 van de Huisvestingswet 2014, kunnen burgemeester en wethouders een bestuurlijke boete opleggen.

2. De bestuurlijke boete wordt verhoogd met 100 procent van het boetebedrag dat in bijlage II bij deze verordening is bepaald, indien de overtreding is begaan bij een bedrijfsmatige exploitatie van woonruimte.

[...]

7. Bij toepassing van het gestelde in voorgaande leden hanteren burgemeester en wethouders de boetes als vermeld in bijlage II van deze verordening.

Bijlage II

Bestuurlijke boetes als bedoeld in artikel 7:2, vierde lid van deze verordening.

Overtreding	1 ^e keer	[....]
Artikel 8, tweede lid, van de Huisvestingswet 2014:		
-niet-bedrijfsmatige exploitatie	€ 5.000,00	
-bedrijfsmatige exploitatie	€ 10.000,00	