

ECLI:NL:RBAMS:2020:2301

Instantie	Rechtbank Amsterdam
Datum uitspraak	07-04-2020
Datum publicatie	17-04-2020
Zaaknummer	AMS 19/3401 en AMS 19/3402
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	De gemeente heeft een woningeigenaar terecht een boete van 20.500 euro en een dwangsom bij verdere overtreding van 50.000 euro opgelegd, omdat hij een gedeelte van zijn woning verhuurde aan toeristen en daarmee woonruimte aan de woonvoorraad onttrok.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummers: AMS 19/3401 en AMS 19/3402

uitspraak van de enkelvoudige kamer in de zaken tussen

[eiser] , te [woonplaats] , eiser

(gemachtigde: mr. I. de Roos),

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam, verweerder

(gemachtigde: mr. J.H.G. van den Boorn).

Procesverloop

Op 28 september 2018 heeft verweerder aan eiser een bestuurlijke boete opgelegd van 20.500,- en een last onder dwangsom van 50.000,-.

Verweerder heeft de bezwaren van eiser daartegen in twee afzonderlijke besluiten van 17 mei 2019 en 27 mei 2019 ongegrond verklaard. Hiertegen heeft eiser beroepen ingesteld.

De zaken zijn behandeld op de zitting van 11 februari 2020. Partijen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden.

Overwegingen

Wat voorafging aan deze procedure

- 1.1. Toezichthouders van verweerder hebben op 23 augustus 2018 een huisbezoek afgelegd aan de woning op het adres [adres] , waarvan eiser de huurder en hoofdbewoner is. Doel hiervan was te controleren of de woning wel in overeenstemming met de Huisvestingswet 2014 (hierna: de Huisvestingswet) en de regels voor een Bed & Breakfast (B&B) gebruikt werd. De toezichthouders zijn binnengelaten door eiser en zijn partner, die hen ook te woord hebben gestaan. Tijdens het huisbezoek hebben de toezichthouders geconstateerd dat de woning niet in overeenstemming met de regels werd geëxploiteerd. Op twee van de vijf bouwlagen waren logiesverblijven afzonderlijk afsluitbaar met een sleutel met (in totaal) acht slaapplekken gerealiseerd. Er werden vier toeristen aangetroffen. Eiser vertelde dat er die ochtend nog vier toeristen waren vertrokken, dat de B&B op de eerste etage wordt gerund door hem en de B&B op de beletage wordt gerund door zijn dochter.
- 1.2. Verweerder heeft vervolgens aan eiser een boete en een dwangsom opgelegd, omdat de woonruimte in strijd met artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet is onttrokken aan de bestemming tot bewoning door deze te verhuren aan (meer dan vier) toeristen. Na bezwaar is dit standpunt door verweerder gehandhaafd.

Wettelijk kader

2. Voor de beoordeling van deze zaak gaat de rechtbank uit van het wettelijk kader zoals opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Is er sprake van woningonttrekking?

- 3.1. Eiser stelt zich primair op het standpunt dat geen sprake was van onttrekking in de zin van artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet. Hij verwijst hiervoor naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 6 december 2017¹. Volgens eiser volgt uit die uitspraak dat woningonttrekking enkel en alleen een relatie heeft met het houden van hoofdverblijf en inschrijving in de Basisregistratie Personen. Eiser had hoofdverblijf in de woning en stond daar ook ingeschreven. De door verweerder aangevoerde reden (overtreding van de beleidsregel waarbij het maximaal aantal te ontvangen toeristen is beperkt tot vier) is geen onderbouwing dat er sprake is van onttrekking van de woonruimte. De rechtbank verwerpt deze beroepsgrond en overweegt hierbij het volgende.
- 3.2. Onder woningonttrekking wordt verstaan: het aan de woningvoorraad onttrekken van woonruimte voor een ander doel dan permanente bewoning.² Er is sprake van bewoning als de bewoner/huurder de intentie heeft de woonruimte permanent (voor langere duur) te bewonen.³ Bij elk ander soort gebruik is geen sprake van bewoning. Op grond van artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet is het verboden een woning aan de woningvoorraad te onttrekken zonder daarvoor een onttrekkingsvergunning te hebben.

- 3.3. Niet in geschil is dat de woning (gedeeltelijk) aan toeristen werd verhuurd. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling blijkt dat alleen al uit het eenmalige gebruik van een woning door toeristen (zoals bij een B&B het geval is) volgt dat de woning op dat moment niet beschikbaar is voor duurzame bewoning en dat deze dus aan de woningvoorraad is onttrokken en is in beginsel op grond van de Huisvestingswet een onttrekkingsvergunning vereist.⁴ Door de (gedeeltelijke) verhuur van de woning aan toeristen is namelijk sprake van een wijziging van de functie van het gebruik van (een gedeelte van) de woning. Eiser heeft dus, door de verhuur van gedeelten van zijn woning aan toeristen, de woning aan de woningvoorraad onttrokken. Dat eiser zelf permanent in de woning woonde, doet hier niet aan af.
- 3.4. De gemeenteraad heeft in de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016 (hierna: de Huisvestingsverordening) regels vastgesteld op grond waarvan het exploiteren van een B&B onder strikte voorwaarden is toegestaan, zonder dat daarvoor een onttrekkingsvergunning is vereist. Eén van de voorwaarden is dat aan maximaal vier personen per nacht onderdak wordt verleend. Deze voorwaarde is opgenomen in artikel 3.1.2, vierde lid, aanhef en onder c, van de Huisvestingsverordening.
- 3.5. Eiser voldeed niet aan de voorwaarden waaronder een B&B volgens de Huisvestingsverordening is toegestaan: in de woning verbleven immers meer dan vier toeristen. Dit betekent dat eiser een onttrekkingsvergunning had moeten aanvragen. Nu hij dit heeft nagelaten, heeft hij gehandeld in strijd met artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet en was verweerder bevoegd een boete op te leggen. In de gemeente Amsterdam wordt strikt gehandhaafd op onttrekking van woningen vanwege de bescherming van de woonvoorraad en de leefbaarheid van de stad.

Kan de motivering van het bestreden besluit stand houden?

- 4.1. In de uitspraak⁵ van 29 januari 2020 heeft de Afdeling geoordeeld dat de gemeenteraad geen bevoegdheid heeft om vrijstelling van het verbod in artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet te verlenen. Om die reden is artikel 3.1.2, vijfde lid, van de Huisvestingsverordening in strijd met artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet en acht de Afdeling die bepaling in de Huisvestingsverordening onverbindend. De rechtbank heeft beoordeeld of deze uitspraak van de Afdeling gevolgen heeft voor de zaak van eiser, waarin sprake is van het niet voldoen aan de voorwaarde van verhuur aan maximaal vier personen, welke voorwaarde eveneens wordt genoemd in het door de Afdeling onverbindend verklaarde artikel 3.1.2, vijfde lid, van de Huisvestingsverordening.
- 4.2. Naar het oordeel van de rechtbank verleent (ook) artikel 3.1.2, vierde lid, aanhef en onder c, van de Huisvestingsverordening vrijstelling van het ingevolge artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet geldende verbod, hetgeen niet is toegestaan. Dat de uitspraak van de Afdeling ziet op de meldplicht, maakt dit niet anders, de kern van de uitspraak is immers dat het verlenen van vrijstelling door middel van het voldoen aan voorwaarden niet mag. De rechtbank is dan ook van oordeel dat ook de voorwaarde genoemd onder c (verhuur aan maximaal vier toeristen) in strijd is met artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet en om die reden acht de rechtbank ook die bepaling in de Huisvestingsverordening onverbindend. Anders dan de boete van 6.000,- voor schending van de meldplicht, is de boete van 20.500,- echter niet gebaseerd op artikel 3.1.2, vierde lid, van de Huisvestingsverordening, maar op een wettelijke bepaling, namelijk artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet. Dat betekent dat de onverbindendheid van deze bepaling geen gevolgen heeft voor deze zaak.
- 4.3. Immers, dat eiser artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet heeft overtreden en dat daarmee sprake is van onttrekking aan de woningvoorraad, staat zoals hiervoor onder 3.5 is aangegeven wat de rechtbank betreft vast. Artikel 4.2.2 van de Huisvestingsverordening is bovendien niet onverbindend verklaard. Verweerder blijft dan ook bevoegd om krachtens die bepaling een boete op te leggen bij overtreding van het ingevolge artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet geldende verbod. De boete op overtreding van artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet heeft verweerder dan ook terecht vastgesteld aan de hand van het in de Huisvestingsverordening

bepaalde bedrag van 20.500,-.

Bestaat er reden tot matiging van de boete?

5. De rechtbank heeft geen aanknopingspunten gevonden voor het matigen van de boete. Er is niet gebleken van verminderde verwijtbaarheid, een beperkte ernst van de overtreding of een geringe financiële draagkracht op grond waarvan de boete gematigd zou moeten worden.⁶ Eiser heeft twee B&Bs in zijn woning geëxploiteerd, waarbij in totaal aan acht toeristen onderdak werd verschaft, terwijl dit niet was toegestaan. Het was zijn eigen verantwoordelijkheid om zich als professioneel verhuurder op de hoogte te stellen van de geldende regelgeving. Door dit niet te doen, heeft hij het risico genomen dat toezichthouders van verweerder ter controle zouden langskomen, welk risico zich ook heeft gerealiseerd. Het onttrekken van woningen aan de woningvoorraad wordt mede in het licht van de penibele situatie op de Amsterdamse woningmarkt gezien als ernstige overtreding waarop, vanwege de hoge winsten die met de verhuur aan toeristen worden gemaakt streng wordt opgetreden. Omdat het een gefixeerd boetestelsel betreft, zijn de redelijkheids- en evenredigheidsnormen al in de boetehoogte verdisconteerd. Er is geen reden om in het geval van eiser een lagere boete op te leggen.

Was verweerder bevoegd om aan eiser een last onder dwangsom op te leggen?

- 6.1. Verweerder heeft de last opgelegd omdat de woning zonder vergunning is onttrokken aan de woonruimtevoorraad. Verweerder baseert dit standpunt op dezelfde feiten als het boetebesluit. Van concreet zicht op legalisatie of andere bijzondere omstandigheden op grond waarvan verweerder van handhavend optreden behoorde af te zien is geen sprake, aldus verweerder. Verweerder heeft dit besluit na bezwaar gehandhaafd.
- 6.2. Eiser is het hier niet mee eens. Volgens hem is immers geen sprake van woningonttrekking.
- 6.3. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden kan het bestuursorgaan hiervan afzien. Zoals hiervoor al is overwogen, faalt het betoog van eiser dat van woningonttrekking geen sprake is. Ook in wat eiser verder nog heeft aangevoerd, ziet de rechtbank geen aanleiding voor het standpunt dat verweerder niet tot handhaving had mogen over gaan. Het betoog faalt.

Conclusie

- 7.1. De beroepen zijn ongegrond. Eiser krijgt dus geen gelijk.
- 7.2. Voor een proceskostenveroordeling of vergoeding van het door eiser betaalde griffierecht bestaat bij die uitkomst geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart de beroepen ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. B.C. Langendoen, rechter, in aanwezigheid van

mr. M. Gayir, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op:

griffier rechter

De rechter is verhinderd om deze uitspraak te ondertekenen.

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening.

Bijlage

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

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.

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 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 2016

Artikel 3.1.1

1. Als woonruimte behorend tot een gebouw als bedoeld in artikel 21 van de wet wordt aangewezen:

- a. alle zelfstandige woonruimte met een met een rekenuur tot de liberalisatiegrens;
- b. alle zelfstandige woonruimte tot en met 200 huurpunten;
- c. alle zelfstandige woonruimte met meer dan 200 huurpunten;
- d. alle onzelfstandige woonruimte tot 750 huurpunten.

Artikel 3.1.2

1. De in artikel 3.1.1 aangewezen woonruimten mogen niet zonder vergunning als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder d van de wet:

a. anders dan ten behoeve van bewoning of het gedeeltelijk gebruik als kantoor of

praktijkruimte door de eigenaar aan de bestemming tot bewoning worden onttrokken;

of

b. anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar geheel of gedeeltelijk met andere woonruimte worden

samengevoegd, mits en zolang de bestemming tot bewoning overheersend blijft.

()

4. Voor het gedeeltelijk onttrekken aan de bestemming tot bewoning ten behoeve van bed & breakfast is geen vergunning als bedoeld in artikel 21 van de wet noodzakelijk mits en zolang:

a. de hoofdbewoner de woning als hoofdverblijf heeft en deze bewoner ook als zodanig in de basisadministratie staat ingeschreven;

b. de bestemming tot bewoning overheersend blijft;

- c. aan niet meer dan vier personen per nacht onderdak wordt verleend; en
- d. de hoofdbewoner, voordat het gebruik ten behoeve van bed & breakfast start, het gebruik heeft gemeld bij burgemeester en wethouders.

Artikel 4.2.2

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

2. Burgemeester en wethouder leggen een boete op:

()

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

In Bijlage 3 in kolom A is vermeld dat het boetebedrag voor het onttrekken zonder vergunning 20.500,- is.

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3313.

² Tweede kamer, vergaderjaar 2010 2011, 32 271, nr. 7, 14.

³ Uitspraak van de Afdeling van 10 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:196.

⁴ Zie de uitspraak van de Afdeling van 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:428, r.o. 8.2.

⁵ ECLI:NL:RVS:2020:261.

⁶ Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling kunnen deze omstandigheden redenen zijn om een boete te matigen. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 12 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1849, r.o. 4.3.
