Gemeente Amsterdam
14 APR. 2020
Ontvangen

de Rechtspraak

3SRRC14288879

[ ] AANTEKENEN [ ] PER POST [ ] PER FAX 020-251 45 44

het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente
Amsterdam, Wonen
Postbus 1900
1000 BX Amsterdam

Rechtbank Amsterdam
Afdeling Publiekrecht
teams Bestuursrecht

bezoekadres
Parnassusweg 220 (hoofdingang: toren G, Fred. Roeskestraat)
1076 EC Amsterdam

correspondentieadres
postbus 75850
1070 AW Amsterdam

t (088) 361 14 11
f (088) 361 03 25
www.rechtspraak.nl

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

datum	8 april 2020
onderdeel	Sluitfase (keuzemenu: optie 2)
contactpersoon	10.2.e
doorkiesnummer	(088) 361 14 11
ons kenmerk	zaaknummer AMS 18 / 7430 HUISV 364
uw kenmerk	WO.18.006184.001
bijlage(n)	
faxnummer afdeling	(088) 36 10323
onderwerp	het beroep van 10.2.e

Geachte heer/mevrouw,

Over het beroep met zaaknummer AMS 18 / 7430 HUISV 364 deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

de griffier

uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummers: AMS 18/7430 en AMS 18/7437

uitspraak van de enkelvoudige kamer in de zaken tussen

10.2.e te Amsterdam, eiser I
10.2.e te Amsterdam, eiser II, tezamen te noemen: eisers
(gemachtigde: 10.2.e),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam, verweerder
(gemachtigde: 10.2.e).

Procesverloop

AMS 18/7430

Bij besluit van 7 juni 2018 (het primaire besluit I) heeft verweerder aan eiser I een bestuurlijke boete opgelegd van in totaal € 12.000 (€ 6.000,- per woning) voor het overtreden van artikel 21, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet 2014.

Bij besluit van 8 november 2018 (het bestreden besluit I) heeft verweerder het bezwaar van eiser I ongegrond verklaard.

AMS 18/7437

Bij besluit van 25 juni 2018 (het primaire besluit II) heeft verweerder aan eiser II een bestuurlijke boete opgelegd van € 6.000,- voor het overtreden van artikel 21, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet 2014.

Bij besluit van 8 november 2018 (het bestreden besluit II) heeft verweerder het bezwaar van eiser II ongegrond verklaard.

In beide zaken

Eisers hebben tegen de bestreden besluiten beroep ingesteld.

De beroepen zijn ter zitting van de rechtbank op 4 februari 2020 gevoegd behandeld. Eisers zijn verschenen, bijgestaan door hun gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Heden wordt in beide zaken uitspraak gedaan.

Overwegingen

Inleiding

1.1. Eiser I is eigenaar van de woning aan 10.2.e en is samen met eiser II de eigenaar van de woning aan het adres 10.2.e De woningen hebben de bestemming wonen. Ten tijde van het onderzoek stonden in de Basisregistratie personen (Brp) op het adres 10.2.e drie personen en op het adres 10.2.e vier personen ingeschreven.

1.2. Toezichthouders van verweerder hebben de woning aan 10.2.e op 3 mei 2018 bezocht. Tijdens het bezoek hebben de toezichthouders met bewoner 10.2.e gesproken. Hij verklaarde in de woning te wonen met twee andere personen. De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in een rapport van bevindingen van 3 mei 2018.

1.3. Toezichthouders van verweerder hebben de woning aan 10.2.e op 23 april 2018 bezocht. Tijdens het bezoek hebben de toezichthouders twee bewoners aangetroffen, de heren 10.2.e en 10.2.e Zij verklaarden in de woning te wonen met twee andere personen. Alle vier de personen staan op de huurovereenkomst. De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in een rapport van bevindingen van 23 april 2018.

Besluitvorming

2.1. Bij brief van 16 mei 2018 heeft verweerder eiser I bericht voornemens te zijn een bestuurlijke boete op te leggen van € 6.000 wegens het zonder vergunning omzetten van zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige woonruimte in de woning 10.2.e Eiser I heeft op 18 juni 2018 een zienswijze ingediend tegen dit voornemen.

2.2 Bij brieven van 29 mei 2018 heeft verweerder eiser I en eiser II bericht voornemens te zijn aan hun allebei afzonderlijk een bestuurlijke boete op te leggen van € 6.000 wegens het zonder vergunning omzetten van zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige woonruimte in de woning 10.2.e Eisers hebben op 18 juni 2018 een zienswijze ingediend tegen dit voornemen.

2.3. Bij de primaire besluiten heeft verweerder een bestuurlijke boete opgelegd van € 6.000,- per woning en deze boete ingevorderd, omdat eisers de woningen zonder vergunning hebben omgezet van zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige woonruimte.

2.4. Bij de bestreden besluiten heeft verweerder de bezwaren van eisers ongegrond verklaard. Het komt voor eigen rekening en risico van eiser I dat de bewoners van 10.2.e de met hem gemaakte afspraken niet hebben nageleefd. Ten aanzien van 10.2.e stelt verweerder zich op het standpunt dat, gezien de achtergrond van de bewoners, er geen sprake is van een gezamenlijke huishouding. Daardoor is er geen sprake van een zelfstandige woonruimte. Eisers hebben de omzetting van de woning zonder vergunning niet bestreden, waardoor eisers als overtreders kunnen worden aangemerkt.

Is de Huisvestingsverordening onverbindend?

3.1. Eisers voeren aan dat artikel 3.1.1., eerste lid, van de Huisvestingsverordening onverbindend is, omdat dit artikel veel te ruim is. Dit artikel zou alleen moeten zien op het voorkomen van schaarste in het goedkope deel van de woningmarkt. De woonruimten van eisers kunnen niet worden aangemerkt als 'goedkoop'. Er is ook niet een 'beperkt deel' van de woningvoorraad dat is aangewezen. Ook is het onjuist dat het vergunningsstelsel ten aanzien van behoud van de woningvoorraad gebaseerd kan worden op het begrip 'leefbaarheid'. Uit de wetsgeschiedenis blijkt niet dat het de gemeenteraad is toegestaan om

te sturen op leefbaarheid. Het moet (steeds) gaan om schaarste die tot gevolg heeft dat er onrechtvaardige en onevenwichtige effecten ontstaan. Dit betekent dat de overwegingen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) in de uitspraak van 23 augustus 2018[1] onder rechtsoverweging 4.5. niet juist zijn, althans als volgt moeten worden uitgelegd. De bedoeling van de wetgever is dat de gemeenteraad een deel van de goedkope woningvoorraad vergunningplichtig mag maken voor wat betreft onttrekken van woonruimte (in dit geval omzetten zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte). Als het gaat om handhaving met leefbaarheid als grondslag kan alleen gehandhaafd worden in geval van toeristenverhuur. Tot slot voeren eisers aan dat het niet duidelijk is of de maatregel voldoet aan de proportionaliteitseis.

3.2. Eisers voeren verder aan dat de onderzoeksrapporten die ten grondslag liggen aan de Huisvestingsverordening niet voldoen aan de eisen die de wetgever hieraan stelt. Zo is de schaarste niet onderbouwd met onderzoeken van het Centraal Bureau van de Statistiek of van het Woon-Onderzoek Nederland. De rapporten zijn opgesteld door ambtenaren van verweerder. Bovendien zijn de onderzoeken en het cijfermateriaal waar de Huisvestingsverordening op gebaseerd is, verouderd. Ook inhoudelijk deugen de onderzoeken volgens eisers niet: deze bevatten geen cijfermateriaal dat betrekking heeft op de categorie waar de panden van eisers toe behoren. Het is daarom onbekend of er daadwerkelijk sprake is van schaarste in het segment waar eisers woningen onder vallen. Daarom is niet duidelijk of het noodzakelijk is de onrechtvaardige effecten van goedkope woonruimte te bestrijden.

3.3. De rechtbank volgt eisers niet in hun standpunt dat artikel 3.1.1., eerste lid van de Huisvestingsverordening onverbindend is en dat de onderzoeksrapporten niet voldoen aan de daaraan te stellen eisen. De rechtbank verwijst, net zo als eisers, naar de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2018.

De Afdeling oordeelde in die uitspraak (rechtsoverweging 4.4.) dat de aanwijzing op grond van artikel 21 van de Huisvestingswet 2014 geschiedt met het oog op het behoud van de woonruimtevoorraad. Deze moet onderscheiden worden van de aanwijzing van categorieën goedkope woonruimten op grond van artikel 7 van de Huisvestingswet 2014, die ziet op de categorie waarbij kan worden ingegrepen in de woonruimteverdeling. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 21 van de Huisvestingswet 2014 volgt dat de aanwijzing op grond van artikel 21 van de Huisvestingswet 2014 ruimer kan zijn dan de aanwijzing op grond van artikel 7 van die wet en dat het niet uitgesloten is dat de gemeenteraad op grond van artikel 21 van de Woningwet het hele grondgebied van de gemeente aanwijst. De noodzaak van deze aanwijzing moet onderbouwd worden.

In rechtsoverweging 4.5. oordeelt de Afdeling dat verweerder heeft onderbouwd dat op het gehele grondgebied sprake is van schaarste aan woningen. Ten behoeve van het behoud van de woningvoorraad en de doorstroming binnen de markt is het aanwijzen van het gehele grondgebied gewenst. Daarnaast is gemotiveerd dat de leefbaarheid bewaakt wordt door met het vergunningvereiste te voorkomen dat een onevenredige druk op de woonomgeving ontstaat door onttrekking van woningen voor, onder andere, tijdelijke vakantieverhuur.

Uit deze overwegingen blijkt dat er op het hele grondgebied van Amsterdam een schaarste is aan woningen. Dit is onderzocht en voldoende onderbouwd door de gemeente. Uit de

[1] (ECLI: NL:RVS:2018:2833.

woorden 'onder andere' in rechtsoverweging 4.5. leidt de rechtbank af dat de Afdeling juist meer vormen van woningonttrekking op het oog heeft dan vakantieverhuur. Het aangevoerde biedt geen grond voor vernietiging van de bestreden besluiten.

Is sprake van een woongroep in de woning aan 10.2.e *?*

4.1. Eisers voeren aan dat de bewoning door de vier studenten op het adres 10.2.e 10.2.e in overeenstemming is met het beleid ten aanzien van woongroepen zoals dat tot 1 januari 2017 gold. Eisers hebben in december 2016 deze vorm van bewoning aan de gemeente doorgegeven. De huurders voldeden aan alle voorwaarden. Zij stonden in de Brp ingeschreven. Dat kan worden gekwalificeerd als aanmelding bij de gemeente. Niet duidelijk is omschreven wat de aanmelding precies inhoudt en hoe dat moet gebeuren. Verweerder heeft hierdoor bij eisers het gerechtvaardigde vertrouwen gewekt dat de huurders rechtsgeldig waren aangemeld.

4.2. Met ingang van 1 januari 2017 is altijd een vergunning vereist als een woning door meerdere mensen wordt bewoond, zolang deze geen huishouden[2] vormen of sprake is van inwoning. Met ingang van deze datum is de woongroep als vergunningvrije vorm van woningdelen afgeschaft. Voor woongroepen die zich voor 1 januari 2017 hebben aangemeld bij de gemeente verandert er niets. Zolang aan de oude voorwaarden voor woongroepen wordt voldaan, geldt voor de reeds gemelde woongroepen de vergunningplicht niet.

4.3. De rechtbank overweegt dat in het oude beleid een aantal voorwaarden waren opgenomen waaraan een woongroep moest voldoen. Woongroepen zijn niet alleen verplicht om zich te melden bij de gemeente, maar ook dient te worden voldaan aan de voorwaarde dat de huurders gebruik maken van een gemeenschappelijke rekening voor het betalen van de huur en vaste lasten zoals elektriciteit en water. Vaststaat dat aan laatstgenoemde voorwaarde niet is voldaan. Dit betekent dus dat het beroep op het vertrouwensbeginsel niet kan meebrengen dat er geen vergunningplicht geldt. Daar komt bij dat naar het oordeel van de rechtbank het enkel inschrijven in de Brp niet voldoende is om tot de conclusie te komen dat de bewoners van 10.2.e als woongroep waren aangemeld. De kamers op 10.2.e 10.2.e werden verhuurd aan vier volwassen personen. Van een huishouden is dus geen sprake.

Zijn eisers ieder voor de helft verwijtbaar ten aanzien van de woning aan de 10.2.e *?*

5.1. Eisers voeren aan dat zij ten onrechte als overtreder zijn aangemerkt aan wie de volledige boete kan worden opgelegd. Zij zijn samen eigenaar van het pand. De verwijtbaarheid dient daarom aan elke eigenaar voor de helft te worden toegerekend.

5.2. De rechtbank is van oordeel dat eisers, ieder voor zich, als overtreder zijn aan te merken. Eisers waren los van elkaar als eigenaar verantwoordelijk voor het aanvragen van een omzettingsvergunning en hebben dit allebei nagelaten. Verweerder kon dus zowel aan eiser I als aan eiser II een boete opleggen. Voor zover eisers menen dat hierdoor sprake is van een dubbele boete, volgt de rechtbank dat niet. Het betreft immers één boete per overtreder.

Valt het onrechtmatig gebruik van de woning aan 10.2.e *eiser I te verwijten?*

[2] Onder huishouden wordt verstaan: een alleenstaande dan wel twee personen met of zonder kinderen, die een gemeenschappelijke huishouding voeren of wensen te voeren.

6.1. Eiser I voert aan dat hij niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor het onrechtmatig gebruik van de woning, dan wel dat hem hiervan geen verwijt kan worden gemaakt. Onderhuur is blijkens de overgelegde huurovereenkomst niet toegestaan. Eiser stelt zich op het standpunt dat het niet voor zijn risico komt dat de bewoners van de woning aan 10.2.e de afspraken niet hebben nageleefd. Eiser I had beperkte mogelijkheden om een controle uit te voeren, omdat dit niet is toegestaan volgens het huurcontract. Bovendien was het lastig om vast te stellen dat er een derde kamer werd verhuurd, omdat er een taalbarrière was.

6.2. Uit de rechtspraak volgt dat er een zorgplicht rust op de eigenaar van een woning voor het rechtmatige gebruik daarvan. Van de eigenaar mag worden gevergd dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik dat van het verhuurde pand wordt gemaakt. Om niet verantwoordelijk te kunnen worden gehouden voor onrechtmatig gebruik van het door hem verhuurde pand dient de eigenaar aannemelijk te maken dat hij niet wist en niet kon weten dat het pand aldus werd gebruikt. Eiser I is daar niet in geslaagd met de verwijzing naar de bepalingen in het huurcontract en de taalbarrière.

Conclusie inzake de bevoegdheid om een boete op te leggen

7. De rechtbank is dus, met verweerder van oordeel, dat eisers de Huisvestingswet 2014 hebben overtreden omdat de woningen aan 10.2.e en 10.2.e zonder vergunning zijn omgezet van zelfstandige in onzelfstandige woonruimten. Verweerder is bevoegd om eisers daarvoor te beboeten.

Hoogte van de boete

8.1. Eisers stellen zich op het standpunt dat verweerder geen dan wel een veel lagere boete had moeten opleggen. Daarvoor voeren zij onder andere aan dat
- een evenredigheidsafweging achterwege is gebleven;
- aan eisers niet eerder een bestuurlijke boete is opgelegd;
- eisers op goede gronden mochten menen dat de woongroep rechtsgeldig was aangemeld;
- voor beide woningen in augustus 2018 omzettingsvergunningen zijn verleend. Het opleggen van de boete, gelet op het doel van behoud van woningvoorraad en leefbaarheid, niet nodig was. Er had ook kunnen worden volstaan met een waarschuwing.

8.2. Verweerder stelt zich op het standpunt dat er bij het opleggen van boetes vanwege overtreding van de Huisvestingswet 2014 is gekozen voor een gefixeerd boetestelsel. Dat houdt in dat bij een bepaalde overtreding een vast boetebedrag wordt opgelegd. De gemeenteraad heeft bij de totstandkoming van dit gefixeerde boetestelsel de proportionaliteit en redelijkheid van de hoogte van de boetes in verhouding tot de verschillende overtredingen al meegewogen. Verweerder hoeft de hoogte van de boete daarom niet in elke zaak opnieuw vast te stellen. De hoogte van de boetes volgen uit bijlage 3, tabel 2 bij de Huisvestingsverordening. Bij het omzetten van een zelfstandige woonruimte in maximaal vier kamers wordt een boete van € 6.000,- opgelegd.

8.3. De rechtbank overweegt dat, hoewel het gefixeerde boetestelsel uit de Huisvestingsverordening volgens vaste rechtspraak met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel tot stand is gekomen, uit artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat het bestuursorgaan niettemin een lagere boete moet opleggen als

de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling kunnen een verminderde verwijtbaarheid, een beperkte ernst van de overtreding en een geringe financiële draagkracht worden aangemerkt als zulke bijzondere omstandigheden. Van verminderde verwijtbaarheid of van beperkte financiële draagkracht is geen sprake. Echter, nog voordat de bestreden besluiten waren genomen, heeft de gemeente omzettingsvergunningen verleend voor de woningen aan de 10.2.e en 10.2.e De daar aangetroffen situatie is dus inmiddels gelegaliseerd. Hieruit leidt de rechtbank af dat de ernst van de overtreding beperkt is. De rechtbank is van oordeel dat de enkele omstandigheid dat eisers de omzettingsvergunning (te) laat hebben aangevraagd, geen rechtvaardiging vormt om de maximale boete op te leggen van € 6.000,- per woning. De rechtbank ziet daarom aanleiding de opgelegde boetes te matigen tot € 1.500,- per woning per eiser. De boete van eiser I wordt daarom vastgesteld op € 1.500,- voor het zonder vergunning omzetten van de woning aan 10.2.e en € 1.500,- voor het zonder vergunning omzetten van de woning aan 10.2.e Ten aanzien van eiser II stelt de rechtbank de boete vast op € 1.500,- voor het zonder vergunning omzetten van de woning aan 10.2.e De rechtbank zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten.

Conclusie

9. De beroepen zijn gegrond. De rechtbank zal verweerder veroordelen in de kosten die eisers voor de behandeling van de beroepen bij de rechtbank redelijkerwijs hebben moeten maken. Omdat sprake is van samenhangende zaken als bedoeld in artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht, worden deze zaken beschouwd als één zaak. De rechtbank zal verweerder in de zaak AMS 18/7430 veroordelen in de proceskosten. De proceskosten in beide zaken bedragen in totaal € 1.050,- (1 punt voor het indienen van de beroepschriften en 1 punt voor het verschijnen ter zitting x € 525,- met wegingsfactor 1).

10. De rechtbank zal tevens bepalen dat verweerder het door eisers betaalde griffierecht van € 174,- per beroepschrift aan hen vergoedt.

Beslissing

De rechtbank:

In de zaak AMS 18/7430

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit I;
- verklaart het bezwaar tegen het primaire besluit I gegrond en herroept het primaire besluit I;
- stelt de boete van eiser I vast op € 3.000,-;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit I;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 174,- aan eiser I te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eisers tot een bedrag van € 1.050,-.

In de zaak AMS 18/7437

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit II;
- verklaart het bezwaar tegen het primaire besluit II gegrond en herroept het primaire besluit II;
- stelt de boete van eiser II vast op € 1.500,-;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit II;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 174,- aan eiser II te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. L.H. Waller, rechter, in aanwezigheid van mr. L. el Ouardiji, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 8 APR 2020

griffier rechter

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.

KOPIE CONFORM

Afschrift verzonden aan partijen op:

8 APR 2020