

al voldoende is voor een rechtmatige beëindiging van het schuldhulpverleningstraject, waarom zou de Afdeling dan nog ingaan op de niet-naleving van de (medewerkings)-verplichting om geen nieuwe schulden te maken? Bovendien had de Afdeling, wanneer ze wel was ingegaan op deze (medewerkings)verplichting, mijns inziens ook moeten ingaan op het materiële feitencomplex dat ten grondslag ligt aan de terugvorderingsbeschikking en het moment waarop het (verwijtbaar) handelen of nalaten zich heeft afgespeeld. Voor de Afdeling is immers, zoals hierboven onder punt 3 uiteengezet, in het kader van beëindiging van een schuldhulpverleningstraject wegens het ontstaan van nieuwe schulden niet de beschikking doorslaggevend, maar het materiële feitencomplex dat ten grondslag ligt aan de beschikking.

G.A. le Noble

Gst. 2020/101

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 29 januari 2020, nr. 201901695/1/A3
(Mrs. B.J. van Ettekoven, F.C.M.A. Michiels en C.C.W. de Lange)
m.nt. R.M. Königel¹

(Art. 21, aanhef en onder a Huisvestingswet)

AB 2020/273
NJB 2020/506
ABkort 2020/83
ECLI:NL:RVS:2020:261

Meldplicht verhuur woning aan toeristen strijdig met Huisvestingswet.

Ingevolge artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet (Hw) is het verboden woonruimte die behoort tot een door de gemeenteraad aangewezen categorie gebouwen aan de bestemming tot bewoning te onttrekken zonder een daartoe door het college afgegeven vergunning. Ingevolge artikel 35, eerste lid, van de Hw is de gemeenteraad bevoegd in de Huisvestingsverordening (Hv) te bepalen dat een boete kan worden opgelegd ter zake van de overtreding van dat verbod. Van deze bevoegdheid heeft de gemeenteraad gebruik gemaakt in artikel 4.2.2, eerste lid, van de Hv. Hoewel deze bevoegdheid ook met zich brengt dat de gemeenteraad mag bepalen dat bij vakantieverhuur van de eigen woning van boeteoplegging wordt afgezien als aan de in artikel 3.1.2, vijfde lid, onder a tot en met e, van de Hv vermelde voorwaarden is voldaan, kan artikel 3.1.2, vijfde lid, van de Hv naar het oordeel van de Afdeling niet als een zodanige uitwerking van die bevoegdheid worden aangemerkt. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat artikel 3.1.2, vijfde

lid, van de Hv vrijstelling verleent van het ingevolge artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw geldende verbod, terwijl de Hw de gemeenteraad geen bevoegdheid geeft vrijstelling van dat verbod te verlenen. Daarom is artikel 3.1.2, vijfde lid, van de Hv in strijd met artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw en acht de Afdeling die bepaling in de Hv onverbindend.

Omdat de meldplicht volgt uit een met de Hw strijdige en daarom onverbindende vrijstellingsbepaling, is de grondslag voor de meldplicht in de Hv komen te vervallen. Daarom acht de Afdeling tabel 2 in bijlage 3 bij de Hv eveneens onverbindend, voor zover daarin een boetebedrag wegens het niet voldoen aan de meldplicht is opgenomen. Omdat het college de aan appellante opgelegde boete heeft vastgesteld aan de hand van dit onverbindend geachte gedeelte van bijlage 3, ontbeert deze boete een deugdelijke grondslag.

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],
tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) van 17 januari 2019 in zaak nr. 18/7012 in het geding tussen:
[appellante]
en
het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 19 juli 2018 heeft het college aan [appellante] een bestuurlijke boete van € 6.000,00 opgelegd.

Bij besluit van 23 oktober 2018 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 januari 2019 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 augustus 2019, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. J.M. Bakx-van den Anker, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. R. Lo Fo Sang, zijn verschenen.

Na sluiting van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht heropend.

De Afdeling heeft de zaak verder ter zitting behandeld op 5 december 2019, waar [appellante], vertegenwoordigd door Bakx-van den Anker, en het college, vertegenwoordigd door mr. N. Hamdach en mr. J. van den Boorn, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De relevante bepalingen uit de Huisvestingswet (oud) (hierna: de Hw (oud)), de Huisvestingswet 2014 (hierna: de Hw) en de Huisvestingsverordening Amsterdam

¹ Renata Königel is advocaat vastgoed bij Asselbergs & Klinkhamer advocaten.

2016 (hierna: de Hv) zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Die bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. [appellante] woont in de woning aan de [locatie] in Amsterdam (hierna: de woning) en staat in de gemeentelijke basisregistratie personen (hierna: de brp) op dat adres ingeschreven. Blijkens een door toezichthouders van de gemeente op 1 juli 2018 opgesteld rapport van bevindingen heeft op die dag een huisbezoek in de woning plaatsgevonden. In dat rapport staat dat [appellante] de woning vanaf 28 juni 2018 via Airbnb voor de duur van vijf nachten aan vier Amerikaanse toeristen had verhuurd. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat een vergunning als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw noodzakelijk was voor die vakantieverhuur van de woning, omdat [appellante] niet heeft voldaan aan het ingevolge artikel 3.1.2, vijfde lid, aanhef en onder e, van de Hv geldende vereiste om het gebruik van de woonruimte voor vakantieverhuur, voorafgaand aan dat gebruik door middel van het voorgeschreven formulier elektronisch bij het college te melden (hierna: de meldplicht). Met toepassing van artikel 4.2.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Hv heeft het college aan [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd voor overtreding van artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw. De hoogte van de boete heeft het college met toepassing van het vermeldde in kolom A van tabel 2 in bijlage 3 bij de Hv vastgesteld op € 6.000,00 wegens de omstandigheid dat [appellante] de Hw heeft overtreden door zich niet aan de meldplicht te houden.

Het hoger beroep

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:428, heeft overwogen dat zij artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw heeft overtreden. [appellante] voert aan dat de zaken waarop die uitspraak van 7 februari 2018 betrekking heeft niet op een lijn kunnen worden gesteld met haar zaak, omdat het in die andere zaken ging om woningen die feitelijk noch blijkens de brp duurzaam werden bewoond. Volgens [appellante] kan de geconstateerde vakantieverhuur van de woning niet als onttrekking aan de bestemming tot bewoning worden aangemerkt, omdat zij de woning duurzaam bewoont, in de brp op het adres van de woning staat ingeschreven en de vakantieverhuur uitsluitend heeft plaatsgevonden gedurende een aantal dagen dat zij zelf niet in de woning heeft verbleven. Omdat zij na de korte periode van vakantieverhuur weer feitelijk in de woning is gaan wonen, is geen sprake geweest van onttrekking, aldus [appellante].

3.1. Voor de inwerkingtreding van de Hw was het verbod om zonder vergunning woonruimte die tot een door de gemeenteraad aangewezen categorie behoort aan de bestemming tot bewoning te onttrekken, neergelegd in artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a, van de Hw (oud). Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van die bepaling (TK 1987 1988, 20520, nr. 3, blz. 90) valt onder het begrip 'aan de bestemming onttrekken' zowel slopen als

elk gebruik voor een ander doel dan voor bewoning. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw blijkt niet dat de wetgever een andere betekenis aan dit begrip heeft beoogd te geven. Wel volgt uit die geschiedenis (TK 2009 2010, 32271, blz. 52) dat gemeenten met toepassing van artikel 22 (thans: artikel 21) van de Hw kunnen sturen op het onttrekken van woningen als tweede woning of vakantiehuis door toeristen, waarbij het verhuren van een gemeubileerde woning voor een periode van een halfjaar of langer niet als onttrekking geldt.

3.2. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 7 februari 2018 overwogen dat onttrekking in de zin van de Hw slechts kan plaatsvinden, indien het desbetreffende gebouw op enig moment is bestemd voor permanente bewoning. Of dat het geval is moet worden beoordeeld aan de hand van objectieve maatstaven, waarbij noch het feitelijk gebruik noch de registratie van bewoning in de brp doorslaggevend zijn. Uit de verhuur van een woning aan, en het gebruik van een woning door, toeristen, ook indien dit eenmalig was, volgt dat deze niet beschikbaar was voor duurzame bewoning en dat deze derhalve aan de woonruimtevoorraad was onttrokken, aldus de Afdeling in die uitspraak.

3.3. Gezien hetgeen hiervoor onder 3.1 is vermeld over de geschiedenis van de totstandkoming van de Hw (oud) en de Hv, ziet de Afdeling in wat [appellante] heeft aangevoerd geen grond om terug te komen op de hiervoor onder 3.2 weergegeven overweging uit haar uitspraak van 7 februari 2018. Als een woning immers voor een korte periode wordt verhuurd aan, en gebruikt door, toeristen, kan die woning voor de duur van de verhuurovereenkomst niet voor bewoning worden gebruikt. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de woning door de geconstateerde vakantieverhuur aan de bestemming tot bewoning (tijdelijk) is onttrokken in de zin van artikel 21, eerste lid, aanhef en onder a, van de Hw. Omdat [appellante] niet over een vergunning beschikte om de woning op die wijze aan de bestemming tot bewoning te onttrekken, heeft de rechtbank terecht overwogen dat [appellante] artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw heeft overtreden.

Het betoog faalt.

4. [appellante] betoogt voorts dat geen wettelijke grondslag bestaat voor artikel 3.1.2, vijfde lid, van de Hv, en daarmee voor de meldplicht. Om die reden kan geen boete worden opgelegd wegens de omstandigheid dat zij zich niet aan de meldplicht heeft gehouden, aldus [appellante].

4.1. Artikel 3.1.2, vijfde lid, van de Hv is een algemeen verbindend voorschrift. Ter beantwoording van de rechtsvraag die [appellante] in haar betoog heeft opgeworpen, zal de Afdeling dit algemeen verbindende voorschrift exceptief toetsen.

Ingevolge artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw is het verboden woonruimte die behoort tot een door de gemeenteraad aangewezen categorie gebouwen aan de bestemming tot bewoning te onttrekken zonder een daartoe door het college afgegeven vergunning. Ingevolge artikel 35, eerste lid, van de Hw is de gemeenteraad bevoegd in de Hv te

bepalen dat een boete kan worden opgelegd ter zake van de overtreding van dat verbod. Van deze bevoegdheid heeft de gemeenteraad gebruik gemaakt in artikel 4.2.2, eerste lid, van de Hv. Hoewel deze bevoegdheid ook met zich brengt dat de gemeenteraad mag bepalen dat bij vakantieverhuur van de eigen woning van boeteoplegging wordt afgezien als aan de in artikel 3.1.2, vijfde lid, onder a tot en met e, van de Hv vermelde voorwaarden is voldaan, kan artikel 3.1.2, vijfde lid, van de Hv naar het oordeel van de Afdeling niet als een zodanige uitwerking van die bevoegdheid worden aangemerkt. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat artikel 3.1.2, vijfde lid, van de Hv vrijstelling verleent van het ingevolge artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw geldende verbod, terwijl de Hw de gemeenteraad geen bevoegdheid geeft vrijstelling van dat verbod te verlenen. Daarom is artikel 3.1.2, vijfde lid, van de Hv in strijd met artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw en acht de Afdeling die bepaling in de Hv onverbindend. Dit oordeel over onverbindendheid gaat niet over artikel 4.2.2 van de Hv. Het college 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 Hw geldende verbod en dit oordeel laat onverlet dat het college bij de aanwending van deze bevoegdheid rekening kan houden met feiten en omstandigheden, waaronder die als bedoeld in artikel 3.1.2, vijfde lid, onder a tot en met e, van de Hv.

4.2. In kolom A van tabel 2 in bijlage 3 bij de Hv heeft de gemeenteraad twee boetebedragen vastgesteld die bij overtreding van het ingevolge artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw geldende verbod kunnen worden opgelegd: een boetebedrag van € 20.500,00 voor het geheel of gedeeltelijk onttrekken van woonruimte aan de woonruimtevoorraad en een boetebedrag van € 6.000,00 voor het niet voldoen aan de meldplicht of het niet melden van bed & breakfast. Omdat de meldplicht volgt uit een met de Hw strijdige en daarom onverbindende vrijstellingsbepaling, is de grondslag voor de meldplicht in de Hv komen te vervallen. Daarom acht de Afdeling tabel 2 in bijlage 3 bij de Hv eveneens onverbindend, voor zover daarin een boetebedrag wegens het niet voldoen aan de meldplicht is opgenomen. Omdat het college de aan [appellante] opgelegde boete heeft vastgesteld aan de hand van dit onverbindend geachte gedeelte van bijlage 3, ontbeert deze boete een deugdelijke grondslag. Om die reden is de Afdeling van oordeel dat het college die boete ten onrechte aan [appellante] heeft opgelegd. Het betoog slaagt.

Conclusies

5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Hetgeen [appellante] overigens in hoger beroep over de hoogte van de boete heeft aangevoerd, behoeft geen bespreking. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 23 oktober 2018 van het college alsnog gegrond verklaren, dat besluit vernietigen en het besluit van 19 juli 2018 herroepen, gelet op wat hiervoor onder 4.1 en 4.2 is overwogen. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien

door te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Dit betekent dat [appellante] weliswaar artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw heeft overtreden, maar dat daarvoor geen boete aan haar wordt opgelegd.

6. Het college dient op de hierna te vermelden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 17 januari 2019 in zaak nr. 18/7012;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 23 oktober 2018, kenmerk WO.18.007413.001;
- V. herroept het besluit van 19 juli 2018, kenmerk 1077SV 116-2;
- VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.560,00 (zegge: tweeduizend vijfhonderdzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- IX. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 429,00 (zegge: vierhonderdneuentwintig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Naschrift

1. Steeds vaker verhuurt men tijdelijk de eigen woning aan toeristen, bijvoorbeeld via Airbnb, Booking.com, enzovoorts. De onderhavige uitspraak maakt duidelijk dat, ook als een woning slechts enkele dagen voor vakantie wordt verhuurd en voor het overige duurzaam wordt bewoond, sprake is van "onttrekken aan de bestemming".
2. Op grond van artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet (Hw) geldt een vergunningplicht voor het aan de woonbestemming onttrekken van woonruimte, behorend tot een met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad in de huisvestingsverordening aangewezen categorie van gebouwen in een aangewezen wijk.

3. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling (*Kamerstukken II* 1987/88, 20520, 3, p. 90) blijkt dat onder “aan de bestemming onttrekken” slopen en elk gebruik voor een ander doel dan bewoning valt. Uit de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:627 en van 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:428 volgt dat slechts van onttrekking aan de bestemming sprake kan zijn als het pand op enig moment bestemd is voor permanente bewoning.

4. Als objectieve maatstaf om vast te stellen of het pand op enig moment voor permanente bewoning is bestemd, kan van belang zijn hoe een woning is geregistreerd en of op het adres personen in de basisregistratie persoonsgegevens (brp) zijn ingeschreven. Het feit dat personen in de brp geregistreerd zijn is weliswaar van belang, maar niet doorslaggevend. Ook het feitelijk gebruik is niet doorslaggevend.

5. Als de woning wordt verhuurd aan en wordt gebruikt door toeristen, ook al is dit maar eenmalig, is deze niet beschikbaar voor duurzame bewoning. Daarom is de woning volgens de Afdeling hiermee onttrokken aan de woonbestemming. Zie hierover onder andere ook ABRvS 14 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3155 en ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1142. Dit betekent dat, als een woning aan toeristen wordt verhuurd, ook al is dit slechts enkele dagen per jaar, een onttrekkingsvergunning van het college van burgemeester en wethouders (college) nodig is.

6. De gemeente Amsterdam (en overigens ook andere grote gemeenten zoals Den Haag) hebben in hun huisvestingsverordening vrijstelling verleend van het verbod tot woningonttrekking zonder vergunning indien aan enkele voorwaarden, waaronder een meldingsplicht, is voldaan. In de gemeente Amsterdam moest de vakantieverhuur vooraf worden gemeld via een elektronisch formulier. Appellante had de verhuur niet gemeld en het college had haar daarom een stevige bestuurlijke boete opgelegd. Reden voor de meldingsplicht is waarschijnlijk het beperken van de administratieve lasten.

7. De vrijstelling van het verbod tot woningonttrekking zonder vergunning en dus ook de meldingsplicht zijn echter in strijd met de Hw. Artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw verbiedt het zonder vergunning van het college aan de woonbestemming onttrekken van woonruimte, die behoort tot een door de gemeenteraad aangewezen categorie van gebouwen in een aangewezen wijk.

8. Met de melding wordt feitelijk onder voorwaarden vrijstelling verleend van de vergunningplicht van artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw. De gemeenteraad is hiertoe echter niet bevoegd. De Afdeling verklaart de desbetreffende bepaling in de huisvestingsverordening daarom onverbindend. Daarmee is de bestuurlijke boete zonder deugdelijke grondslag opgelegd.

9. Naar aanleiding van deze uitspraak hebben een aantal gemeenten, zoals Amsterdam en Den Haag, hun huisvestingsverordening aangepast of zijn hiermee doende. Mocht dit niet het geval zijn en een bestuurlijke boete zijn opgelegd omdat de vakantieverhuur niet is gemeld, dan kan met deze uitspraak in de hand tegen de boete worden

opkomen. Dit zolang de boete niet onherroepelijk is, anders wordt tegen de formele rechtskracht aangelopen.

10. Overigens blijft het na het schrappen van de melding uit de huisvestingsverordening verplicht om voor vakantieverhuur een onttrekkingsvergunning aan te vragen. Daartoe verplicht artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw.

11. ‘Saillant’ detail is dat de gemeente Amsterdam binnenkort het meldingsstelsel zal kunnen voortzetten. Eind dit jaar of begin volgend jaar zal de nieuwe Wet toeristische verhuur van woonruimte in werking treden (*Kamerstukken II* 2019/20, 35353, 2). Deze wet zal gemeenten een breder instrumentarium bieden om de toeristische verhuur van woningen te reguleren. Zo wordt naast de vergunningplicht ook een registratie- en meldingsplicht mogelijk gemaakt. Zie de artikelen 23a eerste lid en 23b tweede lid van het wetsvoorstel.

R.M. Königel

Gst. 2020/102

Centrale Raad van Beroep 13 mei 2020, nr. 18-5890 WMO15 (Mrs. J.P.A. Boersma, R.E. Bakker en W.J.A.M. van Brussel) m.nt. E.M. Linthorst & J.C. de Wit¹

(Art. 2.1.3 lid 2 aanhef en onder b Wmo 2015, art. 2.3.5 lid 3 Wmo 2015)

NJB 2020/1333
ABkort 2020/268
JWWB 2020/121
ECLI:NL:CRVB:2020:1099

Een aanvraag voor een maatwerkvoorziening voor verhuis- en inrichtingskosten op grond van de Wmo 2015 moet onder omstandigheden ook met terugwerkende kracht worden toegekend. (Utrecht)

Appellant heeft terecht betoogd dat het college, gelet op zijn hulpvraag, had moeten beoordelen of appellant op het moment van de verhuizing beperkingen in de zelfredzaamheid of participatie ondervond. Het college heeft dan ook ten onrechte aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd dat appellant ten tijde van de latere melding geen beperkingen in de zelfredzaamheid of participatie ondervond. Voor zover het college hiermee het standpunt heeft willen innemen dat het niet mogelijk is om een tegemoetkoming in de verhuis- en inrichtingskosten met terugwerkende kracht te verstrekken, is dit standpunt onjuist. In artikel 2.3.2, aanhef en onder c, van de Verordening 2016 is slechts bepaald dat een maatwerkvoorziening kan worden geweigerd

¹ Eline Linthorst is promovenda bij de sectie Recht & Gezondheidszorg van de Erasmus School of Health Policy & Management. Joke de Wit is universitair hoofddocent bij de sectie Bestuursrecht van de Erasmus School of Law. Zij is tevens rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Noord-Holland en voorzitter van de algemene bezwaarschriftencommissie van de gemeente Rotterdam.