

Groningen, 9 juli 2024

Advies van de adviescommissie bezwaarschriften
aan het college van burgemeester en wethouders

Samenstelling commissie

5.1.2e	voorzitter
5.1.2e	lid
5.1.2e	lid/secretaris

Bezwaarschriftnummer

69765-2024

Indiener

5.1.2e namens Beauvast Short Stay BV

Onderwerp

Oplegging van een bestuurlijke boete van in totaal € 50.000,- voor het zonder een onttrekkingsvergunning gebruiken voor een ander doel (namelijk voor toeristisch verhuur/short stay verblijf) dan wonen van de woonruimten aan de 5.1.2e tot en met 5.1.2e in Groningen

Datum hoorzitting

14 mei 2024

Advies commissie

Bezwaar gegrond verklaren en het bestreden besluit herroepen. Daarmee vervalt de volledige boete van € 50.000,-.

1. Procedure

Hierbij brengt de adviescommissie bezwaarschriften (hierna: commissie) advies uit over het bezwaar van Beauvast Short Stay BV (hierna: bezwaarde).

Het bezwaar is gericht tegen de bestuurlijke boete van € 50.000,- die het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) aan bezwaarde heeft opgelegd in verband met bewoning zonder onttrekkingsvergunning van de woningen 5.1.2e tot en met 5.1.2e in Groningen. Het college gaat daarbij uit van een boete van € 10.000,- voor elke woning. In het besluit van 22 januari 2024, kenmerk KL8-202308119/094, heeft het college hiervan mededeling gedaan.

Het bezwaar voldoet aan de ontvankelijkheidsvereisten, die zijn genoemd in de artikelen 6:5, 6:9, 7:1 en 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht. De commissie kan daarom toekomen aan een inhoudelijke beoordeling van het bezwaar.

Op 19 april 2024 heeft het college een verweerschrift met bijlagen ingediend.

In reactie op de uitnodiging voor de hoorzitting en het daarbij het meesturen van het verweerschrift met bijlagen, heeft bezwaarde op 7 mei 2024 per mail 12 producties in de bezwaarprocedure ingebracht waarop bezwaarde tijdens de hoorzitting een toelichting heeft gegeven.

Op 14 mei 2024 heeft de commissie een hoorzitting gehouden. Daarbij is bezwaarde aanwezig geweest om het bezwaar toe te lichten. Verder is de zitting bijgewoond door 5.1.2e, namens het college. Van de hoorzitting is bij wijze van verslag een geluidsopname gemaakt, die op verzoek aan partijen zal worden verstrekt.

Tijdens de hoorzitting van 14 mei 2024 heeft bezwaarde een pleitnota met producties overgelegd en de pleitnota voorgelezen.

Daarna is de behandeling van het bezwaar door de commissie aangehouden om bezwaarde de gelegenheid te geven bewijs van vier huurcontracten over te leggen die op 7 september 2023 (ten tijde van het onderzoek) golden met betrekking tot de adressen 5.1.2e

5.1.2e 5.1.2e

Op 14 mei 2024 heeft bezwaarde bewijs overgelegd van vier huurcontracten met betrekking tot de adressen 5.1.2e

Op 23 mei 2024 heeft het college gereageerd. 5.1.2e Volgens het college lijkt het erop dat de bewoning voorafgaand aan de controle van 7 september 2023 is aangevangen. Het college is daarom genegen om de boete-aanschrijving voor huisnummer 5.1.2e te laten vervallen en vraagt daarvoor advies van de commissie.

In reactie op de door bezwaarde overgelegde vier huurcontracten acht het college het voldoende bewezen dat ten aanzien van 5.1.2e sprake was van bewoning tijdens de controle op 7 september 2023. Ten aanzien van de adressen 5.1.2e, 5.1.2e vindt het college dat het bewijs nog onvoldoende is.

Op 24 mei 2024 heeft bezwaarde gereageerd op de bevindingen van het college. Alle op 1 augustus 2023 nog lopende huurcontracten tussen bezwaarde en de huurders dienden nog gerespecteerd te worden door Hotel Miss Blanche BV. Uit de ingebrachte huurcontracten blijkt volgens bezwaarde dat de woningen 5.1.2e duurzaam werden bewoond door personen uit Slowakije en Duitsland.

Daarna heeft de commissie dit advies uitgebracht.

2. De relevante regelgeving

Volgens artikel 21, eerste lid, onder a, van de Huisvestingswet 2014 (hierna: de wet) is het verboden om een woonruimte die gelegen is in een door de gemeenteraad aangewezen gebied en behoort tot een door de gemeenteraad aangewezen categorie, zonder vergunning van het college 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.

In de Huisvestingsverordening 2022 (hierna: de verordening) heeft de gemeenteraad hierover het volgende bepaald:

- het verbod als bedoeld in artikel 21 van de wet is van toepassing op de woningvoorraad in de gemeente Groningen, uitgezonderd het grondgebied van de voormalige gemeente Ten Boer (artikel 20, eerste lid); en
- de vergunningplicht geldt voor woonruimte die wordt onttrokken of onttrokken gehouden voor ander gebruik dan wonen (artikel 20, tweede lid, onder a).

Volgens artikel 35, eerste lid, van de wet kan de gemeenteraad in de verordening bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd bij overtreding van verscheidene verboden van de wet (waaronder het verbod, genoemd in artikel 21, eerste lid, onder a), en is in dat geval het college daartoe bevoegd. Volgens het tweede en derde lid van dit artikel mag de bestuurlijke boete voor het overtreden van artikel 21, onder c, niet hoger zijn dan het bedrag dat is vastgesteld voor de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (dit is nu € 22.500,-) en moet het bedrag van de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd door de gemeenteraad in de verordening worden vastgesteld.

In de verordening heeft de gemeenteraad hierover – voor zover hier van belang – bepaald dat, met ingang van 1 januari 2023:

- het college bij overtreding van de verboden bedoeld in - onder meer - artikel 21 van de wet een bestuurlijke boete kan opleggen (artikel 41, eerste lid); en
- het college, als het gebruikmaakt van de in artikel 41, eerste lid, bedoelde bevoegdheid, een boete oplegt overeenkomstig de bij de verordening behorende tabel (artikel 41, tweede lid), die – over overtredingen van artikel 21 van de wet - luidt als volgt:

Overtreding	Grondslag Huisvestingswet 2014	Eerste overtreding	Recidive		
			Tweede keer	Derde keer	Vierde keer en verder
Onttrekken en onttrokken houden, Samenvoegen en samengevoegd houden, Omzetten en omgezet houden en Zelfstandige woning(en) vormen en gevormd houden	Artikel 21	Niet-bedrijfsmatig € 5.000,- Bedrijfsmatig € 10.000,-	Niet- bedrijfsmatig € 6.500,- Bedrijfsmatig € 12.000,-	Niet- bedrijfsmatig € 8.000,- Bedrijfsmatig € 16.000,-	Niet-bedrijfsmatig € 10.000,- Bedrijfsmatig € 22.500,-

Over de toepassing van deze bestuurlijke-boetebevoegdheid heeft het college vooralsnog geen beleidsregels vastgesteld.

Ten aanzien van de kaders die gelden voor de overnachtingenmarkt in Groningen heeft de gemeenteraad op 24 juni 2020 na voorstel van het college een kaderdocument overnachtingenmarkt 2020 vastgesteld (registratienummer 72236-2020). Daarin is onder andere opgemerkt dat het begrip short stay zich bevindt in een grijs gebied tussen wonen en logies en dat het daarbij meer gaat om het feitelijk gebruik van hetgeen dat verhuurd wordt dan hoe iets genoemd wordt. Om een verblijf aan te merken als wonen, moet er sprake zijn van een bepaalde mate van duurzaamheid. Dit betekent dat personen er met enige regelmaat en gedurende een langere tijd verblijven en overnachten. In hetzelfde kaderdocument wordt als uitgangspunt voor logies/hotel opgemerkt dat vaak een termijn van 14 dagen wordt aangehouden. Bij wonen gaat de gemeenteraad uit van een verblijf van 4 maanden en meer. Een verblijf tussen 14 dagen en 4 maanden werd kort verblijf genoemd en daarover waren vooralsnog geen (beleids)regels vastgesteld.

In het raadsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingsverordening 2022 -die is ingevoerd per 1 januari 2023- is gelijktijdig voorgesteld om de kaderrichtlijn overnachtingenmarkt 2020 aan te passen (registratienummer 337553-2022). Daarin wordt geconcludeerd dat er in de praktijk 2 categorieën zijn: logies/hotel < 4 maanden en wonen > 4 maanden en dat er geen aanvullend beleid nodig is voor kort verblijf. De categorie kort verblijf wordt toegevoegd aan de categorie logies/hotel. Er is daarbij aansluiting gezocht op de wet Basisregistratie personen die aangeeft dat bewoners zich na 4 maanden verplicht moeten inschrijven in de BRP. Dit is tevens conform de uitspraken van de Raad van State. Dit raadsvoorstel is op 16 november 2022 aangenomen.

3. Wat ging eraan vooraf

Op 7 september 2023 is er omstreeks 14:20u een onaangekondigde inspectie uitgevoerd door de inspecteur Woontoezicht samen met de inspecteur Bouwtoezicht op de adressen aan de 5.1.2e te Groningen. Het pand aan de 5.1.2e t/m 5.1.2e is in eigendom van bezwaarde. Op het adres van bezwaarde bleek ook Hotel Miss Blanche gevestigd te zijn en daar heeft de hotelmanager, 5.1.2e, de inspecteurs te woord gestaan.

Op 12 oktober 2023 heeft inspecteur 5.1.2e van haar bevindingen een boeterapport opgemaakt. Daarin staat het volgende.

De hotelmanager gaf aan dat in de appartementen 5.1.2e sprake is van short stay en dat de verblijven variëren van vijf dagen tot maximaal één jaar. Alle appartementen zouden volgens de hotelmanager te boeken zijn via een website. Ten bewijze hiervan hebben de inspecteurs printscreens gemaakt van de website www.businessguesthouse.nl. Er zouden geen huurcontracten aanwezig zijn. Op de betrokken adressen stonden geen personen ingeschreven in de Basis Registratie Personen.

Op 6 november 2023 is een voornemen bestuurlijke boete naar bezwaarde verstuurd omdat geconstateerd is dat de woonruimte aan de 5.1.2e zonder een in werking getreden onttrekkingsvergunning is onttrokken en onttrokken wordt gehouden voor ander gebruik dan wonen. Er is geconstateerd dat de woonruimte gebruikt wordt voor toeristisch verhuur/short stay. In dezelfde brief is bezwaarde in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen.

Daarna volgt een e-mailwisseling tussen bezwaarde en de afdeling woontoezicht waarin bezwaarde vragen stelt, reacties geeft en een uitstelverzoek doet. Bij de beantwoording van zijn vragen kreeg bezwaarde tot uiterlijk 5 januari 2024 de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.

Op 19 januari 2024 liet bezwaarde weten dat hij meer tijd nodig had voor zijn zienswijze.

Op 22 januari 2024 volgde het bestreden besluit waarbij de reacties per mail van bezwaarde als zienswijze zijn aangemerkt.

4. Inhoud van het bezwaar

Voor de inhoud van het bezwaar verwijst de commissie naar de volgende stukken:

- Op 29 februari 2024 is het bezwaar ingediend en daarvan zijn de gronden van bezwaar op 4 maart 2024 ontvangen.
- Op 7 mei 2024 heeft bezwaarde 12 producties overgelegd. Met verwijzing naar deze producties heeft bezwaarde op de hoorzitting van 14 mei 2024 een pleitnotitie met een reactie op het verweerschrift voorgelezen en deze overgelegd.
- Op 14 mei 2024 heeft bezwaarde vier huurcontracten overgelegd.
- Op 24 mei 2024 heeft bezwaarde gereageerd op de reactie vanuit de afdeling VTH.

5. Beoordeling van het bezwaar

De commissie overweegt dat hier beoordeling van een bestraffende sanctie in de zin van artikel 5:40 Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorligt. Een bestuurlijke boete is bedoeld om leed toe te voegen. Dat is geen herstelsanctie.

Het bestraffend karakter van een bestuurlijke boete heeft belangrijke consequenties voor de procedure en de rechtsbescherming. Een bestuurlijke boete wordt in de rechtspraak opgevat als een criminal charge in de zin van artikel 6 EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens). Dit betekent dat de onschuldpresumptie, het zwijgrecht en het ne bis in idem-beginsel van toepassing zijn.

Het besluit dat op grond van het bezwaar ter beoordeling voorligt, gaat over oplegging van een bestuurlijke boete in verband met het zonder een onttrekkingsvergunning anders dan ten behoeve van de bewoning (namelijk voor toeristisch verhuur/short stay verblijf) de woonruimten aan de 5.1.2e in Groningen aan de bestemming tot bewoning te onttrekken of onttrokken te houden.

De boete betreft vijf keer, dat wil zeggen ten aanzien van vijf appartementen, een eerste overtreding van bedrijfsmatige aard en bedraagt daarom € 50.000,- (5 keer € 10.000,-).

Uit de beschrijving over het verloop van de bezwaarprocedure blijkt dat het college op grond van later zelf gedane onderzoek 5.1.2e en naar aanleiding van later ontvangen huurcontracten van bezwaarde, voldoende bewezen acht dat de appartementen 5.1.2e wél voor bewoning zijn gebruikt.

Het geschil dat nog resteert

Het nog resterende geschil gaat erover of ten aanzien van de appartementen 5.1.2e

5.1.2e het college heeft aangetoond dat op 7 september 2023 sprake was van een overtreding van artikel 21, eerste lid, onder a van de wet.

De commissie overweegt dat het college tijdens de hoorzitting uitdrukkelijk het standpunt heeft ingenomen dat het college bewoning van vier maanden en langer als wonen aanmerkt. Dat dit zo is blijkt ook uit openbare beleidsstukken. Hieraan heeft bezwaarde een gerechtvaardigd vertrouwen mogen ontleenen dat bewoning van vier maanden en langer als wonen wordt aangemerkt en in dat geval géén sprake is van een overtreding.

Uit de onschuldpresumptie van art. 6 lid 2 EVM wordt afgeleid dat de bewijslast ligt bij het bestuursorgaan om de overtreding (het grondfeit) aan te tonen. Daarbij zal twijfel in het voordeel van de belanghebbende (verdachte) moeten uitvallen.

Dit betekent dat het bestuursorgaan niet kan volstaan met het aannemelijk maken dat een overtreding is begaan, maar dat het de overtreding moet aantonen.

De vraag is derhalve of het college heeft aangetoond dat bezwaarde op 7 september 2023 de drie appartementen 5.1.2e daadwerkelijk heeft verhuurd voor een duur korter dan 4 maanden.

Het college heeft op 12 oktober 2023 een boeterapport opgesteld met de bevindingen van een onaangekondigd pandbezoek op 7 september 2023 en daarin geconcludeerd dat ten aanzien van alle appartementen sprake was van een overtreding van artikel 20 lid 2 onder a van de Huisvestingsverordening (jo. artikel 21, eerste lid, onder a Huisvestingswet). Hierna gaat de commissie in op die bevindingen.

Ten aanzien van de afwezigheid van een bel is door bezwaarde aangevoerd dat sprake was een goed werkend intercomsysteem. De commissie merkt op dat deze weerlegging niet door het college is bestreden en ook daadwerkelijk is gedemonstreerd tijdens een volgend pandbezoek. Dat de betreffende appartementen volwaardige woningen zijn met eigen voorzieningen (en ten aanzien van twee appartementen sprake was van eigen meubels van de bewoner) is niet door het college weersproken en blijkt ook uit de twee opvolgende pandbezoeken.

5.1.2e de hotelmanager van Hotel Miss Blanche, zou ten overstaan van de inspecteurs gezegd hebben ‘in de appartementen is sprake van short stay en de verblijven variëren dan van vijf dagen tot maximaal één jaar. Hij gaf duidelijk aan dat er geen sprake is een permanente bewoning.’ Het valt de commissie op dat er geen woordelijk verslag is gemaakt van de aan 5.1.2e gestelde vragen en de door hem gegeven antwoorden. Ook blijkt uit het boeterapport niet wat 5.1.2e precies bedoeld heeft met de begrippen short stay en permanente bewoning. Verder ontbreekt een bevestiging van 5.1.2e dat de cautie daadwerkelijk is toegepast en is het boeterapport niet op ambtseed opgemaakt.

De commissie vraagt zich af hoe het college -zonder nader onderzoek van de woonsituatie ter plekke- kan hebben vastgesteld dat voor elk appartement gold dat deze op 7 september 2023 daadwerkelijk korter dan 4 maanden werd verhuurd. Immers, 5.1.2e zou hebben verklaard dat de appartementen verhuurd werden tot maximaal 1 jaar. Bovendien had een appartement ook tijdelijk even leeg kunnen staan.

Tijdens de inspectie zou 5.1.2e ook gezegd hebben dat ‘alle appartementen te boeken waren via een website. Er zijn geen huurcontracten aanwezig, er wordt enkel gewerkt met reserveringen via de website.’

5.1.2e heeft hierop tijdens de bezwaarprocedure gereageerd met een ondertekende verklaring, gedateerd 7 mei 2024, met een nadere beschrijving hoe de reserveringen tot stand kwamen. Daarin schrijft hij dat de definitieve reserveringen voor het kamertype Studio 5.1.2e niet kunnen worden bevestigd via de website. De website van Business Guesthouse is alleen de Booking Engine van het hotel en dat omvat alle accommodaties. Het kamertype Studio 5.1.2d verschijnt als ‘niet beschikbaar kamertype’ tijdens het boekingsproces omdat hiervoor rate restrictions staan ingesteld die dit beperken. Alle reserveringen komen tot stand doordat een potentiële huurder per telefoon of e-mail contact opneemt en dan een offerte op maat wordt opgesteld. Dat de boeking van de appartementen aan de 5.1.2e feitelijk zo gaat, zoals 5.1.2e dat in zijn brief van 7 mei 2024 heeft beschreven, is niet uitdrukkelijk door het college weersproken. De commissie begrijpt dat de inspecteurs niet zelf hebben geprobeerd om een boeking te doen via de website van Business Guesthouse.

Als tegenbewijs heeft bezwaarde ter onderbouwing ook meerdere huurcontracten overgelegd, die op 7 september 2023 (en ook daarna) golden. Omdat vier van de vijf huurcontracten vóór 1 augustus 2023 waren afgesloten, stond daar de naam van bezwaarde als verhuurder onder. Dit was zo omdat Hotel Miss Blanche BV de nog lopende huurovereenkomsten van bezwaarde ten aanzien van de appartementen diende te respecteren. Dit volgt uit artikel 5.3 van het huurovereenkomst woon- en bedrijfsruimte van 26 juli 2023 tussen bezwaarde en Hotel Miss Blanche BV over de (ver)huur van bedrijfsruimte 5.1.2e alsmede vijf appartementen genummerd 5.1.2e als woonruimte met het recht van wederverhuur.

Uit de stukken blijkt met betrekking tot de situatie op 7 september 2023 het volgende ten aanzien van de drie appartementen waarover nog verschil van mening bestaat of sprake is van een overtreding:

- 5.1.2e : huurovereenkomst van woonruimte vanaf 1 juli 2023 tot en met 30 november 2023 tussen bezwaarde als verhuurder en iemand uit Slowakije;
- 5.1.2e : huurovereenkomst van woonruimte vanaf 1 juli 2023 tot en met 30 november 2023 tussen bezwaarde als verhuurder en iemand uit Slowakije;
- 5.1.2e : huurovereenkomst van woonruimte vanaf 1 augustus 2023 tot en met 14 januari 2024 tussen bezwaarde als verhuurder en iemand uit Duitsland.

De omstandigheid dat van de hiervoor genoemde drie huurovereenkomsten de volgel(len) met de ondertekeningen ontbreken, leidt er niet toe dat er geen betekenis aan het tegenbewijs toegekend mag worden. Zoals hiervoor al door de commissie is aangegeven, heeft het college een *aantoonplicht* dat ten aanzien van alle vijf appartementen sprake is geweest van een overtreding. Het volstaat daarom niet als het college aannemelijk maakt dat ten aanzien van alle vijf appartementen sprake zou zijn van een overtreding.

Hierbij is mede van belang dat 5.1.2e -nadien aanvullend en deels in afwijking van hetgeen in het boeterapport is weergegeven- met een schriftelijke en ondertekende verklaring heeft uitgelegd hoe de reserveringen van de appartementen 5.1.2e daadwerkelijk in zijn werk gingen en dat vindt ook ondersteuning in de huurovereenkomsten die daarna in bezwaar zijn overgelegd.

Volledigheidshalve merkt de commissie op dat de bevindingen door de twee bezoeken van het pand, die later op 16 februari 2024 en op 25 maart 2024 door medewerkers van het college zijn gedaan, niet aantonen dat op 7 september 2023 sprake is geweest van één of meerdere overtredingen. Uit die bevindingen blijkt alleen dat de appartementen gebruikt werden en dat er persoonlijke spullen aanwezig waren.

Tenslotte wijst het college erop dat er geen personen staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Dat er geen personen op de betrokken adressen inschrijven in de BRP toont volgens de commissie niet aan dat in elk van de appartementen sprake was van een ander verblijf dan bewoning. Het kan er ook op wijzen dat er (tijdelijk) niemand woont of dat de betrokken perso(o)n(en) zich niet wil(len) inschrijven in de BRP, bijvoorbeeld mensen vanuit het buitenland, die hier tijdelijk wonen voor werk of voor het volgen van een studie.

Op grond van het voorgaande overweegt de commissie ten aanzien van het nog resterende geschil dat de overtredingen niet of onvoldoende door het college zijn aangetoond en dat het bestreden besluit daarom volledig dient te worden herroepen (lees: ingetrokken). De commissie komt daarom niet meer toe aan de overige bezwaargronden die door bezwaarde naar voren zijn gebracht.

5. Advies

De commissie adviseert het college om het bezwaar gegrond te verklaren en het bestreden besluit volledig te herroepen. Daarmee vervalt de volledige boete van € 50.000,-.

De adviescommissie bezwaarschriften,

De voorzitter,

De secretaris,

5.1.2e