

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4087

Datum uitspraak

9 oktober 2024

Inhoudsindicatie

Bij twee afzonderlijke besluiten van 27 augustus 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [appellanten] ieder een bestuurlijke boete van € 18.000,00 opgelegd. [appellanten] zijn zwagers en gezamenlijk eigenaar van de woning aan [locatie] in Amsterdam. Naar aanleiding van meldingen over woonfraude en overlast is de woning onderzocht. Op 28 februari 2019 hebben toezichthouders de woning bezocht, waarbij zij twee personen hebben aangetroffen. Deze hebben beiden onder meer verklaard dat er zes personen in de woning wonen, dat ieder een eigen kamer heeft die op slot kan, dat de keuken, douche en toilet worden gedeeld en dat iedere bewoner een eigen huurcontract heeft met de eigenaren. Op basis van de resultaten van het onderzoek heeft het college geconcludeerd dat de woning zonder de benodigde vergunning van zelfstandige woonruimte is omgezet in zes onzelfstandige woonruimten. Dat is in strijd met artikel 21, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet 2014.

Volledige tekst

202107715/1/A2.

Datum uitspraak: 9 oktober 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A], wonend te [woonplaats], en [appellant B], wonend te [woonplaats],
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 7 oktober 2021 in zaak nrs. 19/6793 en 19/6794 in het geding tussen:

[appellanten]

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij twee afzonderlijke besluiten van 27 augustus 2019 heeft het college aan [appellanten] ieder een bestuurlijke boete van € 18.000,00 opgelegd.

Bij twee afzonderlijke besluiten van 6 november 2019 heeft het college de door [appellanten] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 oktober 2021 heeft de rechtbank de door [appellanten] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 6 november 2019 vernietigd voor zover daarbij de hoogte van de boetes op € 18.000,00 is vastgesteld, de hoogte van de boetes vastgesteld op € 17.100,00 en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde gedeelten van de besluiten van 6 november 2021.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellanten] hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 7 mei 2024, waar [appellanten], bijgestaan door mr. T.A. Phijffer, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. T.J. Cheung, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.
2. [appellanten] zijn zwagers en gezamenlijk eigenaar van de woning aan [locatie] in Amsterdam (hierna: de woning).
3. Naar aanleiding van meldingen over woonfraude en overlast is de woning onderzocht. Op 28 februari 2019 hebben toezichthouders de woning bezocht, waarbij zij twee personen hebben aangetroffen. Deze hebben beiden onder meer verklaard dat er zes personen in de woning wonen, dat ieder een eigen kamer heeft die op slot kan, dat de keuken, douche en toilet worden gedeeld en dat iedere bewoner een eigen huurcontract heeft met de eigenaren.
4. Op basis van de resultaten van het onderzoek heeft het college geconcludeerd dat de woning zonder de benodigde vergunning van zelfstandige woonruimte is omgezet in zes onzelfstandige woonruimten. Dat is in strijd met artikel 21, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet 2014 (hierna: de Hw). Het college heeft bij de besluiten van 27 augustus 2019, gehandhaafd bij de besluiten van 6 november 2019, wegens deze overtreding aan zowel [appellant A] als [appellant B] een boete van € 18.000,00 opgelegd.

Aangevallen uitspraak

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college terecht heeft geconcludeerd dat sprake was van overtreding van artikel 21, aanhef en onder c, van de Hw. De rechtbank heeft

overwogen dat in artikel 1, aanhef en onder ff, van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016 (hierna: de Hv 2016) een onzelfstandige woonruimte is omschreven als een woonruimte, niet bestemd voor inwoning, die geen eigen toegang heeft of die niet door een huishouden zelfstandig kan worden bewoond zonder dat dit huishouden daarbij afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen buiten die woonruimte. Een huishouden is in artikel 1, aanhef en onder q, van de Hv 2016 omschreven als een alleenstaande dan wel twee personen met of zonder kinderen, die een gemeenschappelijke huishouding voeren of wensen te voeren. Onder omzetting valt dus de situatie dat de eigenaar of huurder van een pand deze zelf niet bewoont, maar kamers in het pand als afzonderlijke woonruimten aan verschillende personen ter beschikking stelt. De rechtbank heeft erop gewezen dat sprake was van zes afsluitbare kamers in de woning die elk werden bewoond door een persoon. Gelet op het voorgaande is daarmee volgens de rechtbank al sprake van zes huishoudens. Aangezien deze alle zes een afzonderlijke woonruimte hadden en wezenlijke voorzieningen zoals de keuken en het sanitair deelden, was volgens de rechtbank sprake van omzetting van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte, zonder de daarvoor benodigde vergunning.

6. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat het college [appellanten] terecht heeft aangemerkt als feitelijke medeplegers van de overtreding, dat het college de boete aan [appellanten] daarom afzonderlijk heeft mogen opleggen en dat het deze niet heeft hoeven matigen. De rechtbank heeft naar aanleiding van het betoog van [appellanten] in beroep onder meer overwogen dat er geen algemene verplichting bestaat tot het geven van een waarschuwing voordat wordt overgegaan tot beboeting. De bevoegdheid tot oplegging van een boete is discretionair en het college heeft in gevallen als deze de politieke keuze gemaakt om een lik-op-stukbeleid te voeren. Dit beleid is volgens de rechtbank niet onredelijk. De rechtbank heeft verder het standpunt van [appellanten] dat sprake is van een geringe ernst van de overtreding niet gevolgd. Hiertoe heeft zij onder andere overwogen dat vaststaat dat twee omwonenden hebben geklaagd over overlast. De rechtbank heeft [appellanten] evenmin gevolgd in hun standpunt dat slechts eenmaal een boete van € 18.000,00 opgelegd had mogen worden. De vergelijking met het boetebeleid voor gehuwde dan wel samenwonende partners, die éénmaal beboet worden, treft volgens de rechtbank geen doel. De rechtbank heeft erop gewezen dat dit beleid de aanwezigheid van één gedeeld vermogen veronderstelt, dat in geval van dubbele beboeting tweemaal wordt getroffen. Dat [appellanten] één gedeeld vermogen hebben, is gesteld noch gebleken.

7. De rechtbank heeft tot slot geoordeeld dat de redelijke termijn voor de beslechting van het geschil in beroep is overschreden en zij heeft daarom beide boetes met 5% gematigd.

Hoger beroep

8. [appellanten] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat artikel 21, aanhef en onder c, van de Hw is overtreden. Volgens [appellanten] was namelijk sprake van één huishouding. Hiertoe hebben zij een schriftelijke verklaring van hun kinderen overgelegd die in de woning woonden en die schriftelijk is bevestigd door andere bewoners. In die verklaring is opgenomen dat de bewoners als een groot gezin in de woning leefden. Zo werden alle taken in het huishouden gedeeld, werden de voorzieningen in het huis en de daaraan verbonden kosten gedeeld en deden de bewoners veel activiteiten gezamenlijk. [appellanten] voeren verder aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de bewoners alleen om privacy-redenen hun eigen kamers afsloten.

9. [appellanten] betogen verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het opleggen van de boete van € 18.000,00, zonder voorafgaande waarschuwing en aan hen beiden, in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. [appellanten] voeren aan dat in het boetestelsel geen

onderscheid wordt gemaakt tussen bedrijfsmatige verhuurders en ouders die een woning kopen om hun studerende kinderen en vrienden van hun kinderen te huisvesten, zoals zij. [appellanten] hebben met goede bedoelingen, als particulieren, een bijdrage geleverd aan het oplossen van de woningnood onder studenten en hebben zich niet schuldig gemaakt aan ernstige overtredingen die de rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte in het gedrang hebben gebracht. Zij merken op dat uit niets blijkt dat twee omwonenden hebben geklaagd over overlast. Verder voeren [appellanten] aan dat de rechtbank ten onrechte geoordeeld heeft dat de vergelijking met het boetebeleid voor gehuwde partners geen doel treft. De rechtbank heeft niet onderkend dat [appellanten] zwagers zijn en dat een gehuwd stel ook gescheiden vermogens kan hebben. Verder leidt de redenering van de rechtbank ertoe dat bijvoorbeeld ook alle eigenaren die lid zijn van een vereniging van eigenaren of meerdere erfgenamen die gezamenlijk eigenaar van een woning zijn als afzonderlijke eigenaren moeten worden beboet in een voorkomend geval.

Beoordeling Afdeling

Overtreding

10. De Afdeling onderschrijft het oordeel van de rechtbank dat sprake was van overtreding van artikel 21, aanhef en onder c, van de Hw. Dat de bewoners door zichzelf en door [appellanten] wel als één huishouden werden beschouwd of dat de bewoners hun kamers alleen om privacy-redenen afsloten, doet daaraan niet af. Voor het antwoord op de vraag of in dit geval sprake was van een huishouden, is namelijk de definitie van een huishouden, zoals is neergelegd in de Hv 2016, bepalend. Zoals de rechtbank heeft overwogen volgt uit die definitie dat in dit geval sprake was van meerdere huishoudens. Het betoog van [appellanten] slaagt in zoverre niet.

Evenredigheid boetestelsel

11. Op grond van artikel 35, eerste lid, van de Hw, gelezen in samenhang met artikel 4.2.2, eerste lid, van de Hv 2016, kan het college een boete opleggen wegens overtreding van het omzettingsverbod als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder c, van de Hw. Het college heeft ervoor gekozen om bij constatering van deze overtreding direct van bovengenoemde bevoegdheid gebruik te maken, dus zonder voorafgaande waarschuwing of oplegging van een last onder dwangsom (zie ook de artikelsgewijze toelichting in de Hv 2016 bij artikel 4.2.2 van de Hv 2016). Uit artikel 4.2.2, tweede lid, van de Hv 2016 volgt dat het college een boete oplegt overeenkomstig tabel 2 in bijlage 3 van de Hv 2016. Daarin is bepaald dat de boete in beginsel € 6.000,00 bedraagt bij omzetting in maximaal vier onzelfstandige woonruimten en € 18.000,00 bij omzetting in vijf of meer onzelfstandige woonruimten. Als het omzettingsverbod binnen drie jaar na de eerste overtreding opnieuw is overtreden, geldt een boetebedrag van € 20.500,00, ongeacht het aantal omgezette onzelfstandige woonruimten. Volgens de hierboven genoemde artikelsgewijze toelichting is bij het vaststellen van de hoogte van de boetes als uitgangspunt genomen dat deze dermate hoog moeten zijn dat zij een afschrikwekkende werking hebben.

12. Op grond van artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) legt het college desondanks een lagere boete op als de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 2 september 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2096](#)), kunnen een verminderde verwijtbaarheid, een beperkte ernst van een overtreding en een geringe financiële draagkracht worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden, als bedoeld in die bepaling, die aanleiding geven om een boete te matigen.

Voor zover de overtreder stelt dat een of meer van deze omstandigheden in zijn geval aan de orde zijn, moet hij dat aannemelijk maken.

13. In haar uitspraken van 2 december 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:2849](#), [ECLI:NL:RVS:2020:2850](#) en [ECLI:NL:RVS:2020:2851](#)) heeft de Afdeling overwogen dat uit de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat het recht op een eerlijk proces, als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), een systeem van wettelijk vastgestelde bestraffende sancties niet uitsluit en het bestuur en de rechter in beginsel van de door de wetgever gemaakte vaststelling dienen uit te gaan, mits de wettelijke bepalingen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel tot stand zijn gekomen (zie de arresten van 23 september 1998, Malige tegen Frankrijk, [ECLI:CE:ECHR:1998:0923JUD002781295](#), 2 juli 2002, Göktan tegen Frankrijk, [ECLI:CE:ECHR:2002:0702JUD003340296](#), en 7 juni 2012, Segame tegen Frankrijk, [ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD000483706](#)).

14. De Afdeling is van oordeel dat in het boetestelsel van de Hv 2016, voor zover dat gaat over omzetting in onzelfstandige woonruimte, onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen feiten en omstandigheden die voor de evenredigheid van het boetebedrag van belang kunnen zijn. Weliswaar is tot op zekere hoogte gedifferentieerd naar het aantal omgezette onzelfstandige woonruimten en is voor een eerste overtreding van het omzettingsverbod een lagere boete vastgesteld dan voor een volgende overtreding van dat verbod binnen een bepaalde periode, maar er is bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt tussen het al dan niet bedrijfsmatig exploiteren van woonruimte. In de memorie van toelichting bij de Hw (Kamerstukken II 2009-2010, 32 271, nr. 3, blz. 55) heeft de wetgever dit onder meer aangedragen als voorbeeld van een feit of omstandigheid waarvan de hoogte van de boete afhankelijk kan worden gemaakt. De wetgever heeft daarbij opgemerkt dat bepaald kan worden dat bij bedrijfsmatige exploitatie een hogere boete wordt opgelegd dan wanneer bijvoorbeeld de ouders van een student(e) een woning kopen voor hun kind en enkele kamers verhuren aan medestudenten (vergelijk ook de hierboven genoemde uitspraken van 2 december 2020 en de uitspraak van de Afdeling van 21 augustus 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3416](#)).

15. Toepassing van het boetestelsel van de Hv 2016 heeft onder andere als gevolg dat particulieren die niet bedrijfsmatig handelen en die zonder vergunning een zelfstandige woonruimte in Amsterdam in meer dan vier onzelfstandige woonruimten omzetten door daar hun studerende kind(eren) en eventueel andere familieleden of vrienden van hun kinderen te laten wonen, zoals [appellanten], direct geconfronteerd worden met een boete van € 18.000,00, als geen sprake is van bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 5:46, derde lid, van de Awb. Hoewel de Afdeling onderkent dat deze overtreding een boete met een voldoende afschrikwekkende werking rechtvaardigt, staat het zonder meer opleggen van deze hoge boete in een dergelijk geval niet in redelijke verhouding tot dit doel.

16. Dat betekent dat tabel 2 in bijlage 3 bij de Hv 2016, voor zover daarin een boetebedrag voor omzetting van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte zonder vergunning is opgenomen, in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb en dus onverbindend is. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Het betoog van [appellanten] slaagt in zoverre.

17. Het is aan de gemeenteraad om een boeteregime voor het omzettingsverbod vast te stellen dat recht doet aan het evenredigheidsbeginsel. In dit kader wijst de Afdeling er ten overvloede op dat in de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 (hierna: de Hv 2020) en de Huisvestingsverordening Amsterdam 2024 (hierna: de Hv 2024) evenmin wordt gedifferentieerd naar de aard van de exploitatie van onrechtmatig omgezette onzelfstandige

woonruimten. Bovendien is in de boetetabellen in die verordeningen, anders dan in de Hv 2016, geen onderscheid gemaakt tussen een eerste overtreding en recidive binnen een bepaalde periode. Verder zijn de boetebedragen die in de Hv 2020 en de Hv 2024 zijn neergelegd voor omzetting zonder vergunning van zelfstandige woonruimte in maximaal vier onderscheidenlijk vijf of meer onzelfstandige woonruimten, hoger dan de boetebedragen voor de eerste overtreding van deze verboden die in de Hv 2016 zijn opgenomen.

18. De Afdeling merkt verder ten overvloede op dat zij in de uitspraken van 29 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:261](#), en 25 september 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3783](#), al heeft geoordeeld dat tabel 2 in bijlage 3 van de Hv 2016 onverbindend is, voor zover daarin een boetebedrag voor het niet voldoen aan de meldplicht is opgenomen, onderscheidenlijk voor zover daarin een boetebedrag voor woningonttrekking zonder vergunning is opgenomen.

Boetes [appellanten]

19. Dat tabel 2 in bijlage 3 van de Hv 2016, voor zover daarin een boetebedrag voor omzetting van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte is opgenomen, onverbindend is, betekent niet dat aan [appellanten] in het geheel geen boete had mogen worden opgelegd. Zij hebben immers in strijd met artikel 21, aanhef en onder c, van de Hw de woning zonder vergunning omgezet in zes onzelfstandige woonruimten. De Afdeling zal daarom zelf de hoogte van de boete vaststellen. Zij acht in dit geval in beginsel een boete van € 9.000,00 passend en geboden.

20. Voor zover [appellanten] betogen dat sprake is van bijzondere omstandigheden, als bedoeld in artikel 5:46, derde lid, van de Awb, slaagt het betoog niet. Niet in geschil is dat er meldingen zijn gedaan van overlast. De enkele omstandigheid dat uit de meldingen die in het dossier zijn opgenomen niet zonder meer blijkt dat deze afkomstig zijn van twee omwonenden, betekent niet dat sprake is van een beperkte ernst van de overtreding.

21. Voor zover [appellanten] betogen dat het boetebedrag voor de overtreding gehalveerd moet worden of slechts aan één van hen mag worden opgelegd, zoals bij gehuwde stellen, slaagt het betoog evenmin. De Afdeling heeft onder 10 het oordeel van de rechtbank onderschreven dat de woning in strijd met artikel 21, aanhef en onder c, van de Hw is omgezet. Het oordeel van de rechtbank dat [appellanten] daarbij als feitelijk medeplegers kunnen worden aangemerkt, hebben zij niet betwist. Dat betekent dat in beginsel aan hen beiden de volledige boete wordt opgelegd die passend is voor deze overtreding. De uitzondering die daarop wordt gemaakt voor gehuwde stellen, dan wel partners met een gezamenlijk vermogen, geldt niet voor [appellanten]. Zoals de rechtbank heeft overwogen, veronderstelt het boetebeleid voor gehuwde stellen namelijk één gedeeld vermogen en is gesteld noch gebleken dat [appellanten] één gedeeld vermogen hebben. Dat [appellanten] zwagers zijn, dat gehuwde stellen gescheiden vermogens kunnen hebben of dat andere gevallen denkbaar zijn waarin meerdere eigenaren afzonderlijk beboet worden, is in zoverre dan ook niet relevant.

Overschrijding redelijke termijn

22. Op de zitting bij de Afdeling hebben [appellanten] een beroep gedaan op de redelijke termijn en aangevoerd dat de procedure in hoger beroep te lang heeft geduurd.

22.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 7 oktober 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BJ9526](#)), is de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM overschreden, indien de duur van de totale procedure te lang is. De redelijke termijn voor een procedure in drie instanties in zaken zoals deze is in beginsel niet overschreden als

die procedure in haar geheel niet langer dan vier jaar heeft geduurd. Van bijzondere omstandigheden die een kortere of langere behandelingsduur rechtvaardigen is niet gebleken.

22.2. De termijn in punitieve zaken begint op het moment waarop een handeling wordt verricht waaraan de betrokkene in redelijkheid de verwachting kan ontlelen dat tegen hem een procedure inzake een punitieve sanctie in gang wordt gezet. In dit geval is dat op het moment dat het college zijn voornemen tot boeteoplegging aan [appellanten] kenbaar heeft gemaakt, op 24 juli 2019. Dat betekent dat de redelijke termijn met deze uitspraak van vandaag met ruim veertien maanden is overschreden.

22.3. In een geval waarin de redelijke termijn met meer dan een jaar is overschreden, handelt de Afdeling voor de matiging van de boete naar bevind van zaken (zie de uitspraak van de Afdeling van 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:913). De Afdeling zal in dit geval de boetes van € 9.000,00 met 15% matigen. Dat betekent dat [appellanten] beiden een boete van € 7.650,00 moeten betalen.

Slotsom

23. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak zal worden vernietigd voor zover de rechtbank de boetes heeft vastgesteld op € 17.100,00. De Afdeling zal de boetes voor [appellanten] vaststellen op € 7.650,00 en bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van de vernietigde gedeelten van de besluiten van 6 november 2019.

24. Het college moet de proceskosten van [appellanten] vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 7 oktober 2021 in zaak nrs. 19/6793 en 19/6794, voor zover de rechtbank daarin de boetes heeft vastgesteld op € 17.100,00;

III. bepaalt dat de boete voor zowel [appellant A] als [appellant B] € 7.650,00 bedraagt;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van de door de rechtbank vernietigde delen van de twee besluiten van 6 november 2019;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.812,20, waarvan € 1.750,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [appellant A] als [appellant B] het door hen voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 270,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J.Th. Drop, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. J.F. de Groot, leden, in tegenwoordigheid van mr. I.K. van de Riet, griffier.

w.g. Drop
voorzitter

w.g. Van de Riet
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 9 oktober 2024

994

BIJLAGE - Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:4

[...]

2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

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:

[...]

c. van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten of omgezet 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 1

1. In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

q. Huishouden: een alleenstaande dan wel twee personen met of zonder kinderen, die een gemeenschappelijke huishouding voeren of wensen te voeren;

[...]

ff. Onzelfstandige woonruimte: woonruimte, niet-zijnde woonruimte bestemd voor inwoning, welke geen eigen toegang heeft of welke niet door een huishouden zelfstandig kan worden bewoond, zonder dat dit huishouden daarbij afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen buiten die woonruimte, waarbij als wezenlijke voorzieningen worden aangemerkt: keuken en sanitaire voorzieningen.

[...]

Artikel 3.1.1

1. Als woonruimte behorend tot een gebouw gelegen in de gemeente Amsterdam waarvoor de vergunningplicht geldt als bedoeld in artikel 21, a, b, c en d van de wet, wordt aangewezen:

a. alle zelfstandige woonruimten met een rekenhuur tot de liberalisatiegrens;

b. alle zelfstandige woonruimten tot en met 200 huurpunten;

c. alle zelfstandige woonruimten met meer dan 200 huurpunten;

[...]

Artikel 4.2.2

1. Burgemeester en wethouders kunnen een 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 bedoeld in artikel 24 van de wet.

2. Burgemeester en wethouders 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;

c. voor de tweede en volgende overtreding van de artikelen genoemd in het eerste lid binnen drie jaar na de eerste overtreding overeenkomstig kolom B van de in bijlage 3 genoemde tabel 1 of 2;

[...]

Bijlage 3 behorende bij artikel 4.2.2 Bestuurlijke boete

[...]

Tabel 2 bestuurlijke boete wijzigingen in de woonruimtevoorraad Wettelijke bepaling

Huisvestingswet Omstandigheid Kolom A Kolom B

Boete Boete bij recidive Overtreding < 3 jaar na de eerste overtreding

[...] [...] [...] [...] [...] [...]

Omzetten 21 onder c Woonruimte omzetten in maximaal 4 kamers € 6.000,- € 20.500,-*

Woonruimte omzetten in 5 of meer kamers € 18.000,- € 20.500,-*

[...] [...] [...] [...] [...] [...]

*wettelijk maximum