

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:3693
Datum uitspraak	6 augustus 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 oktober 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag aan [appellante] een bestuurlijke boete van € 10.000,00 opgelegd wegens het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte zonder de daarvoor vereiste vergunning. Bij besluit van 24 mei 2023 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 17 april 2024 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld. Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Volledige tekst

202403314/1/A2.

Datum uitspraak: 6 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante] (hierna: [appellante]), gevestigd in Den Haag,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 17 april 2024 in zaak nr. 23/4308 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Den Haag.

Procesverloop

Bij besluit van 3 oktober 2022 heeft het college aan [appellante] een bestuurlijke boete van € 10.000,00 opgelegd wegens het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige

woonruimte zonder de daarvoor vereiste vergunning.

Bij besluit van 24 mei 2023 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 april 2024 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 mei 2025, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. Z.M. Nasir, advocaat in Rotterdam, en [persoon], en het college, vertegenwoordigd door mr. S.J.C. Hocks, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] houdt zich bezig met de exploitatie van onroerende zaken, waaronder het verzorgen en faciliteren van woonruimte voor arbeidsmigranten. Zij is onder meer eigenaar van de woning aan de [locatie] in Den Haag (hierna: de woning), die zij sinds 12 oktober 2020 heeft verhuurd aan [bedrijf] (hierna: [bedrijf]), die op haar beurt de woning weer heeft onderverhuurd aan arbeidsmigranten.

Wettelijk kader

2. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van de uitspraak.

Besluitvorming

3. Op 28 september 2021 hebben twee toezichthouders de woning bezocht en hiervan een rapport van bevindingen opgesteld. In dat rapport is vermeld dat in de woning vier personen wonen die samen geen duurzaam gemeenschappelijk huishouden vormen, dat drie personen in de basisregistratie personen zijn ingeschreven en dat de vierde persoon desgevraagd heeft verklaard dat hij zich niet mocht inschrijven, maar wel in de woning woont en huur betaalt. Het is in strijd met artikel 5:1, eerste lid, en artikel 5:2, aanhef en onder b, van de Huisvestingsverordening Den Haag 2019 (hierna: de HvV) om zelfstandige woonruimte om te zetten in onzelfstandige woonruimte voor drie of meer personen. Omdat [appellante] meerdere woningen in haar bezit heeft en die woningen bedrijfsmatig exploiteert, heeft het college haar een boete ter hoogte van € 10.000,00 opgelegd. Aan [bedrijf] heeft het college ook een boete opgelegd. Die boete is onherroepelijk geworden.

Hoger beroep

Wettelijke grondslag

4. Niet in geschil is dat de door de toezichthouders aangetroffen situatie een overtreding oplevert van artikel 5:1, eerste lid, en artikel 5:2, aanhef en onder b, van de HvV, gelezen in samenhang met artikel 21, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet (hierna: de Hw). Op de zitting van de Afdeling heeft [appellante] te kennen gegeven dat zij niet langer de hogerberoepsgrond handhaaft dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat genoemde artikelen een voldoende grondslag opleveren om tegen onvergunde omzetting handhavend op te treden en dat het college, onder verwijzing naar de Notitie Woonvisie Den Haag 2022, voldoende heeft gemotiveerd dat alle woonruimte in Den Haag schaars is en

ingrijpen in de woonruimtevoorraad noodzakelijk is. Daarom kan bespreking van deze hogerberoepsgrond achterwege blijven.

Inbreuk op fundamentele rechten

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op de beroepsgrond dat het college, door een bestuurlijke boete op te leggen, inbreuk heeft gemaakt op fundamentele rechten, zoals neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Volgens [appellante] levert de HvV een ontoelaatbare beperking op van het recht op ongestoord genot van eigendom, omdat eigenaren onderworpen worden aan een restrictief vergunningstelsel.

5.1. Hoewel de rechtbank heeft verzuimd een oordeel te geven over deze beroepsgrond, kan dat, gelet op het volgende, niet tot het door [appellante] beoogde doel leiden.

5.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer bij uitspraak van 18 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2429](#), onder 9.1, laat artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, waarin het recht op eigendom is vastgelegd, onverlet de toepassing van wetten die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. In wat [appellante] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college geen restrictief vergunningstelsel mag hanteren.

5.3. In verband met het beroep op artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM is van belang dat de bestrijding van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte en de bestrijding van leefbaarheidsproblemen een beperking van de in dat artikel genoemde rechten kunnen rechtvaardigen, mits voldaan wordt aan een aantal voorwaarden, waaronder proportionaliteit en subsidiariteit. De Afdeling wijst erop dat de in de HvV opgenomen vergunningplicht bijdraagt aan het karakter en de leefbaarheid in de gemeente Den Haag. Zie de uitspraak van 28 augustus 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3424](#), onder 15 tot en met 15.4, waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat de vergunningplicht een legitiem doel dient en noodzakelijk en proportioneel is. Zoals hiervoor al is overwogen betwist [appellante] ook niet langer dat woonruimte in Den Haag schaars is en dat ingrijpen in de woonruimtevoorraad noodzakelijk is.

Overtrederschap

6. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat, gelet op de omstandigheden van het geval, het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat zij niet de zorg heeft betracht die van haar als eigenaar mocht worden verwacht met het oog op het voorkomen van de overtreding, zodat het college de overtreding aan haar mocht toerekenen en het college bevoegd was om een bestuurlijke boete op te leggen. De rechtbank heeft miskend dat de overtreding zich heeft voorgedaan in de relatie tussen [bedrijf] en een onderhuurder en niet in de relatie tussen [appellante] en [bedrijf]. [appellante] stelt zich op het standpunt dat de rechtbank heeft miskend dat niet is voldaan aan de in rechtspraak gestelde criteria voor het aan haar toerekenen van de overtreding.

6.1. In artikel 5:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) is bepaald dat onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is overtreder in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek verricht. Voor beantwoording van de vraag of een ander als

functionele pleger van de overtreding kan worden aangemerkt, is de Afdeling in haar uitspraken van 31 mei 2023 ([ECLI:NL:RVS:2023:2067](#) en [ECLI:NL:RVS:2023:2071](#)) aangesloten bij de strafrechtelijke criteria voor functioneel daderschap, zoals die zijn geformuleerd door de strafkamer van de Hoge Raad. Zoals de Afdeling uiteen heeft gezet in de uitspraak van 31 mei 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2067](#), houdt de rechtspraak van de strafkamer van de Hoge Raad, voor zover het gaat om rechtspersonen, in dat een rechtspersoon kan worden aangemerkt als dader van een strafbaar feit, indien de desbetreffende gedraging redelijkerwijs aan die rechtspersoon kan worden toegerekend. Die toerekening is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, waartoe mede behoort de aard van de (verboden) gedraging.

6.2. Een belangrijk oriëntatiepunt bij de toerekening is of de gedraging heeft plaatsgevonden dan wel is verricht in de sfeer van de rechtspersoon. Een dergelijke gedraging kan in beginsel worden toegerekend aan de rechtspersoon. Van een gedraging in de sfeer van de rechtspersoon kan sprake zijn, indien zich één of meer van de navolgende omstandigheden voordoen:

- a) het gaat om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking, hetzij uit anderen hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon,
- b) de gedraging past in de normale bedrijfsvoering of taakuitoefening van de rechtspersoon,
- c) de gedraging is de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf of in diens taakuitoefening,
- d) de rechtspersoon vermocht erover te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en zodanig of vergelijkbaar gedrag werd blijkens de feitelijke gang van zaken door de rechtspersoon aanvaard of placht te worden aanvaard, waarbij onder bedoeld aanvaarden mede begrepen is het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van de gedraging.

De Afdeling heeft in de uitspraak van 31 mei 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2067](#), uiteengezet dat uit de rechtspraak van de Hoge Raad (onder meer de arresten van 21 oktober 2003, [ECLI:NL:HR:2003:AF7938](#) (Drijfmest), en 26 april 2016, [ECLI:NL:HR:2016:733](#)) blijkt dat niet vereist is dat alle of meerdere van de onder a tot en met d vermelde omstandigheden zich voordoen. Het bestuursorgaan moet bewijzen dat aan de criteria voor functioneel daderschap is voldaan.

6.3. De Afdeling overweegt dat [appellante] als eigenaar beschikkingsmacht had over de omzetting van de woning in onzelfstandige woonruimten zonder de daarvoor benodigde vergunning. Deze overtreding houdt namelijk direct verband met de wijze waarop de woning wordt gebruikt. De eigenaar van een woning kan in de regel beschikken over dergelijk gebruik van zijn woning, ook als hij deze heeft verhuurd. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:730](#), rechtsoverweging 10.3. Uit het betoog van [appellante] blijkt niet van feiten of omstandigheden die in dit geval tot een ander oordeel kunnen leiden.

6.4. De Afdeling volgt het college niet in zijn standpunt dat [appellante] de overtreding heeft aanvaard.

Op de zitting bij de Afdeling heeft [appellante] toegelicht dat zij niet wist dat [bedrijf] achter haar rug om de woning onrechtmatig uitbaatte door een vierde persoon te huisvesten. [appellante] had geen reden om te vermoeden dat er mogelijk een overtreding plaatsvond. In de huurovereenkomst met [bedrijf] had zij opgenomen dat de huurder verklaart op de hoogte

te zijn van de gemeentelijke bepalingen over het maximum aantal bewoners in het gehuurde en verklaart zich hieraan te houden. [bedrijf] had de vierde persoon verboden zich in te schrijven in de basisregistratie personen, waardoor [appellante] op basis van het aantal inschrijvingen niet kon weten dat er een overtreding plaatsvond. Ook uit de huurprijs kon [appellante] niet afleiden dat een vierde persoon huur betaalde.

De Afdeling acht de verklaring van [appellante] dat zij niet wist dat [bedrijf] de woning onderverhuurde aan meer dan drie personen aannemelijk. Daartoe overweegt de Afdeling dat de verklaring van [appellante] wordt ondersteund door de bepalingen in de huurovereenkomst en het rapport van bevindingen waaruit blijkt dat [appellante] slechts aan drie personen toestemming heeft verleend voor inschrijving in de basisregistratie personen en dat [bedrijf] de vierde persoon had verboden zich in te schrijven. Het college heeft geen omstandigheden naar voren gebracht waaruit kan worden geconcludeerd dat [appellante] wist dat [bedrijf] de woning aan meer dan drie personen verhuurde. Het college heeft evenmin aannemelijk gemaakt dat [appellante] had moeten weten dat [bedrijf] in strijd met artikel 21, aanhef en onder c, van de Hw handelde, omdat [appellante] niet de zorg heeft betracht die in redelijkheid van haar kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van de verweten gedraging. De stelling van het college dat [appellante] heeft nagelaten regelmatig controles uit te voeren, is daarvoor onvoldoende. Daargelaten het antwoord op de vraag wat een controle had kunnen opleveren, heeft het college ook geen redenen aangevoerd die het verrichten van deze controles zouden kunnen rechtvaardigen, zoals bijvoorbeeld klachten van omwonenden of een vermoeden van een overtreding. Ook de tussen [appellante] en [bedrijf] overeengekomen huurprijs en het feit dat [appellante] eerder beboet is voor het overtreden van de Hw zijn, zowel ieder op zich als in onderling verband beschouwd, onvoldoende voor het oordeel dat [appellante] had moeten weten dat [bedrijf] de woning aan vier personen verhuurde.

6.5. Gelet op het voorstaande ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat [appellante] niet de zorg heeft betracht die redelijkerwijs van haar gevergd kon worden met het oog op het voorkomen van de overtreding. Dat betekent dat de in rechtsoverweging 6.2 van de uitspraak onder d vermelde omstandigheid zich niet voordoet. Dat brengt in dit geval met zich, daargelaten of de in die rechtsoverweging onder a tot en met c vermelde omstandigheden zich voordoen, dat het college [appellante] ten onrechte als functioneel pleger heeft aangemerkt en haar ten onrechte een boete heeft opgelegd.

Het betoog slaagt.

Conclusie

7. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 24 mei 2023 alsnog gegrond verklaren. Dit besluit komt wegens strijd met artikel 5.1, tweede lid, van de Awb voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal het besluit van 3 oktober 2022 herroepen en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

8. Het college moet de proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 17 april 2024 in zaak nr. 23/4308;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag van 24 mei 2023;

V. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag van 3 oktober 2022;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Den Haag tot vergoeding van bij [appellante] B.V. in verband met de behandeling van het bezwaar, beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 4.922,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatige verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Den Haag aan [appellante] B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 924,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.J.R. Hazen, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen
voorzitter

w.g. Hazen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 augustus 2025

452-1112

BIJLAGE - Wettelijk kader

Huisvestingswet 2014

Artikel 21, aanhef en onder c:

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 woonruimte en die gelegen is in een in de huisvestingsverordening aangewezen gebied, zonder vergunning van burgemeester en wethouders:

[...]

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

[...]

Huisvestingsverordening Den Haag 2019

Artikel 5:1 Woonruimten met een vergunningplicht voor onttrekking, omzetting of woningvorming

1. Artikel 21 van de Huisvestingswet 2014 is van toepassing op alle zelfstandige woonruimten behorend tot een gebouw gelegen in alle wijken van Den Haag.

Artikel 5:2 Vergunningplicht onttrekking, omzetting of woningvorming

De in artikel 5:1 genoemde woonruimten mogen niet zonder vergunning:

[...]

b. van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte voor drie of meer personen worden omgezet;

[...]

Bijlage II

Bestuurlijke boetes als bedoeld in artikel 7:2, zevende lid van deze verordening.

Artikel 7:2 Bestuurlijke boete

1. Voor overtreding van de artikelen 8, 21, 22, 23a, 23b of 23c van de Huisvestingswet 2014, of het handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften, bedoeld in artikel 26 van de Huisvestingswet 2014, kunnen burgemeester en wethouders een bestuurlijke boete opleggen.