

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:3835

Datum uitspraak

13 augustus 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 19 oktober 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam een aanvraag van [appellant] om verlening van een vergunning voor kamerbewoning ten behoeve van maximaal zes personen in de woning aan de [locatie] in Rotterdam (hierna: de woning) afgewezen. [appellant] is eigenaar van de woning. Op 1 januari 2020 is de gewijzigde Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2019 (hierna: de Verordening) in werking getreden. Omdat daarin een vergunningplicht voor kamerbewoning is opgenomen, heeft [appellant], op 25 augustus 2020, een aanvraag ingediend om verlening van een vergunning voor kamerbewoning voor zes personen. [appellant] heeft daarvoor de benodigde stukken aangeleverd, inclusief een e-mail over te verrichten vrijwilligerswerk in de wijk door de studenten die in de woning wonen.

Volledige tekst

202400926/1/A2.

Datum uitspraak: 13 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in [woonplaats],
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 28 december 2023 in zaak nrs. 21/2847
en 22/4177 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 19 oktober 2020 heeft het college een aanvraag van [appellant] om verlening van een vergunning voor kamerbewoning ten behoeve van maximaal zes personen in de woning aan de [locatie] in Rotterdam (hierna: de woning) afgewezen.

Bij besluit van 15 april 2021 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 26 oktober 2021 heeft het college aan [appellant] een last onder dwangsom ter hoogte van € 21.900,00 opgelegd om binnen een termijn van twee maanden de woning weer als zelfstandige woning in gebruik te geven, of de bewoning van de onzelfstandige woonruimte door bewoners die niet samen een huishouden vormen, terug te brengen naar hooguit twee personen.

Bij besluit van 23 november 2021 heeft het college de begunstigingstermijn verlengd tot zes weken na de beslissing op het door [appellant] tegen het besluit van 26 oktober 2021 gemaakte bezwaar.

Bij besluit van 27 juli 2022 heeft het college de door [appellant] gemaakte bezwaren tegen de besluiten van 26 oktober 2021 en 23 november 2021 ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 december 2023 heeft de rechtbank de door [appellant] tegen de besluiten van 15 april 2021 en 27 juli 2022 ingestelde beroepen ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 mei 2025, waar [appellant], bijgestaan door mr. M.R. de Kok, advocaat in Rotterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. A.M.H. Dellaert, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] is eigenaar van de woning. Op 1 januari 2020 is de gewijzigde Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2019 (hierna: de Verordening) in werking getreden. Omdat daarin een vergunningplicht voor kamerbewoning is opgenomen, heeft [appellant], op 25 augustus 2020, een aanvraag ingediend om verlening van een vergunning voor kamerbewoning voor zes personen. [appellant] heeft daarvoor de benodigde stukken aangeleverd, inclusief een e-mail over te verrichten vrijwilligerswerk in de wijk door de studenten die in de woning wonen.

Wettelijk kader

2. Op de aanvraag is de Verordening van toepassing, zoals die luidde van 1 januari 2020 t/m 31 januari 2021.

3. In artikel 3.2.2 (Vergunningvereiste vergunning voor kamerbewoning) van de Verordening is bepaald dat het verboden is om een in artikel 3.2.1 aangewezen woonruimte zonder een vergunning voor kamerbewoning van zelfstandige woonruimte om te zetten in onzelfstandige woonruimte, indien de zelfstandige woonruimte wordt bewoond door:

- a. vier of meer kamerbewoners, of
 - b. één uit meer personen bestaand huishouden en drie of meer kamerbewoners;
 - c. meer dan één uit meer personen bestaande huishoudens, waarvan het kleinste huishouden uit drie of meer personen bestaat.
4. In artikel 3.2.5 (Criteria voor verlening vergunning voor kamerbewoning) van de Verordening is bepaald dat het college een vergunning voor kamerbewoning verleent, indien wordt voldaan aan de volgende criteria:
- a. het betreft kamerbewoning door studenten zoals gedefinieerd in artikel 1.1 onder t,
 - b. de kamerbewoning zal naar het oordeel van het college een positieve invloed op het woonmilieu en de leefbaarheid in de buurt hebben, en
 - c. in de woonruimte is ten minste 18 m² gebruiksoppervlak gemiddeld per persoon aanwezig.

Besluitvorming

5. Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 19 oktober 2020 heeft het college vastgesteld dat in dit geval is voldaan aan de criteria voor vergunningverlening onder a en c van artikel 3.2.5. van de Verordening.

Het college heeft de door [appellant] gevraagde vergunning geweigerd, omdat volgens het college niet is voldaan aan voorwaarde b van artikel 3.2.5 van de Verordening. Volgens het college heeft de kamerbewoning geen positieve invloed op het woonmilieu en de leefbaarheid in de buurt. Het college heeft erop gewezen dat er zestien studentenhuizen in de Aegidiusstraat zijn. Op korte afstand van de woning bevinden zich al drie woningen die kamergewijs door studenten worden bewoond. De afgelopen jaren zijn meerdere klachten ingediend over geluidsoverlast door studenten in de Aegidiusstraat, waaronder ook een klacht over de bewoners van de woning.

6. Op 1 september 2021 hebben toezichthouders geconstateerd dat in de Basisregistratie personen op het adres van de woning vier personen zijn ingeschreven. Op 12 oktober 2021 is na een huisbezoek gebleken dat in de woning zes personen wonen. Daarop heeft het college aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd.

Uitspraak van de rechtbank

7. De rechtbank heeft overwogen dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet is voldaan aan het in artikel 3.2.5, aanhef en onder b, van de Verordening vermelde criterium en dat het college dit in het besluit van 15 april 2021 deugdelijk heeft gemotiveerd. In de afgelopen jaren zijn meerdere klachten bij de gemeente en de politie ingediend over geluidsoverlast door studenten in de Aegidiusstraat, waarvan één klacht betrekking had op de woning. Het college heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat hoewel de studenten vrijwilligerswerk ten behoeve van de buurt zouden gaan verrichten, een verdere toename van het aantal studentenkamers ongunstige gevolgen zou hebben voor het evenwicht in de Aegidiusstraat, waardoor van een positieve invloed op het woonmilieu en de leefbaarheid in de buurt geen sprake is. Omdat [appellant] pas op de zitting heeft gesteld dat hij niet bekend is met de klacht betreffende de woning, heeft de rechtbank deze beroepsgrond buiten beschouwing gelaten wegens strijd met de goede procesorde.

8. De rechtbank heeft verder overwogen dat uit de latere verlening van een vergunning, bij

besluit van 5 december 2022, niet blijkt dat aan het in artikel 3.2.5, aanhef en onder b, van de Verordening vermelde criterium is voldaan. De vergunning is later, in het kader van de beslissing op het tegen dat besluit gemaakte bezwaar, alsnog geweigerd, nadat de klachten over overlast in de beoordeling zijn betrokken.

9. De rechtbank heeft verder overwogen dat niet is voldaan aan de criteria om in de woning wonende studenten als woongroep te kwalificeren. Daarvoor is nodig dat alle bewoners in de Basisregistratie personen staan ingeschreven en dat een meerderheid van de bewoners geen student is. Dat is hier niet het geval.

Hoger beroep

10. [appellant] voert aan dat rechtsoverweging 3.2.2 in de uitspraak van de rechtbank innerlijk tegenstrijdig is. Als de rechtbank heeft bedoeld dat de vergunningaanvraag op 10 juni 2020 is gedaan, de datum waarop [appellant] de melding brandveilig gebruik aan het college heeft doorgegeven, in plaats van op 25 augustus 2020, dan had dat moeten leiden tot gegrondverklaring van het beroep.

10.1. De Afdeling overweegt dat de datum van 10 juni 2020 in rechtsoverweging 3.2.2 van de uitspraak van de rechtbank een kennelijke schrijffout is die voor partijen en voor derden direct duidelijk is. Uit de context van de uitspraak blijkt voldoende dat 25 augustus 2020 de door de rechtbank bedoelde datum is. Aan deze schrijffout van de rechtbank kan worden voorbijgegaan.

11. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet is voldaan aan het in artikel 3.2.5, aanhef en onder b, van de Verordening vermelde criterium en dat het college dit deugdelijk heeft gemotiveerd. Volgens [appellant] heeft de rechtbank miskend dat niet objectief is vastgesteld dat de bewoners van de woning overlast voor omwonenden hebben veroorzaakt. Verder is de klacht over de bewoners niet met hem gedeeld. Als het college dat had gedaan, had hij kunnen optreden tegen de overlastgevende bewoners. Volgens [appellant] is voldaan aan alle eisen en voorwaarden van artikel 3.2.5 van de Verordening om in aanmerking te komen voor een vergunning. Verder berust de uitspraak van de rechtbank op onjuiste en onvolledige inlichtingen van het college. Zo is het een misvatting dat studenten louter overlast veroorzaken en een negatieve invloed hebben op het woonmilieu en de leefbaarheid in de buurt. Dat blijkt ook uit het advies van de bezwaarschriftencommissie van 3 april 2023, waarin is vermeld dat een later, op 3 augustus 2022 aangevraagde vergunning niet geweigerd kon worden op grond van overlast. Omdat de woning in een zogenoemd nulquotumgebied ligt, is die vergunning in bezwaar alsnog daarom geweigerd, maar dat neemt niet weg dat was voldaan aan het in artikel 3.2.5, aanhef en onder b, van de Verordening vermelde criterium.

11.1. In het besluit van 15 april 2021 heeft het college bij de beoordeling van het criterium van artikel 3.2.5, aanhef en onder b, van de Verordening in het nadeel van [appellant] meegewogen dat er zestien andere studentenhuizen in de Aegidiusstraat zijn. Het vrijwilligerswerk van de huurders legt hierbij onvoldoende gewicht in de schaal om alsnog te concluderen dat de kamerbewoning een positieve invloed heeft op het woonmilieu en de leefbaarheid van de buurt. Het college heeft het belang van het voorkomen van een concentratie studentenhuizen op één plek en daarmee het voorkomen van mogelijke (extra) overlast voor omwonenden door kamerbewoning zwaarder laten wegen. Het college heeft daarbij betrokken dat per jaar meerdere klachten bij de gemeente en de politie zijn ingediend over geluidsoverlast door studenten in de Aegidiusstraat. Daar komt bij dat de woning valt

onder het bereik van het voorbereidingsbesluit dat op 6 augustus 2020 in werking is getreden en dat onder meer is gericht op het tegengaan van kamerverhuur. Op grond van dit voorbereidingsbesluit is het verboden het gebruik van de desbetreffende gronden en bouwwerken, zoals dit bestond op het moment van inwerkingtreding van dit besluit, te wijzigen met het doel de woningen om te zetten in onzelfstandige woonruimte/kamerverhuur.

11.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, mag het college het standpunt dat kamerbewoning geen positieve invloed heeft op het woonmilieu en de leefbaarheid van de buurt niet uitsluitend baseren op de aanwezigheid van andere studentenhuizen in de nabije omgeving, omdat dit weinig zegt over de invloed van kamerbewoning in de desbetreffende woning op het woonmilieu en de leefbaarheid van de buurt. Het college moet bij de afweging betrekken hoe deze omstandigheid zich verhoudt tot andere omstandigheden, zoals de aan of afwezigheid van klachten vanuit de omgeving van de desbetreffende woning en of de bewoners vrijwilligerswerk zullen verrichten. Zie de uitspraak van de Afdeling van 8 februari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:484](#).

11.3. Hoewel het college heeft aangevoerd dat in de afgelopen jaren per jaar meerdere klachten bij de gemeente en de politie zijn ingediend over geluidsoverlast door studenten in de Aegidiusstraat, heeft het college, naar het oordeel van de Afdeling, niet aangetoond dat de klachten betrekking hadden op bewoners van de woning. Alleen al daarom is het besluit van 15 april 2021 onvoldoende gemotiveerd. Daarbij komt dat in het besluit van 5 december 2022 expliciet is vermeld dat er over de studenten in de woning geen klachten over overlast zijn ontvangen bij de gemeente en de politie, zodat hierin geen reden is gelegen om de vergunning te weigeren. Omdat het college de aanwezigheid van klachten vanuit de omgeving van de woning niet heeft aangetoond en de bewoners wel vrijwilligerswerk verrichten, heeft het college niet inzichtelijk gemaakt dat niet is voldaan aan de in artikel 3.2.5, aanhef en onder b, van de Verordening gestelde voorwaarde voor verlening van een vergunning voor kamerbewoning.

Het betoog slaagt.

Conclusie

12. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het door [appellant] tegen het besluit van 15 april 2021 ingestelde beroep gegrond verklaren en dat besluit wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht vernietigen. Zoals uit het hiervoor onder 11.3 overwogene volgt, was er geen grond om de gevraagde vergunning met toepassing van artikel 3.2.5, aanhef en onder b, van de Verordening, zoals die bepaling luidde ten tijde van belang, te weigeren. Omdat in het bij het besluit van 15 april 2021 gehandhaafde besluit van 19 oktober 2020 staat dat er geen andere weigeringsgronden zijn die zich tegen inwilliging van de aanvraag verzetten en het college ter zitting heeft bevestigd dat deze Verordening van toepassing blijft totdat definitief op de aanvraag is beslist, zal de Afdeling dit besluit herroepen. Het ligt op de weg van het college om alsnog de gevraagde vergunning te verlenen, waartoe de Afdeling opdracht zal geven. Uit het voorgaande volgt dat de grondslag aan het besluit van 27 juli 2022 komt te vervallen. De Afdeling zal ook dit besluit vernietigen en het besluit van 26 oktober 2021, zoals gewijzigd bij besluit van 23 november 2021, herroepen.

13. 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 Rotterdam van 28 december 2023 in zaak nrs. 21/2847 en 22/4177;

III. verklaart de door [appellant] tegen de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam van 15 april 2021 en 27 juli 2022 ingestelde beroepen gegrond;

IV. vernietigt die besluiten;

V. herroept de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam van 19 oktober 2020 en 26 oktober 2021, zoals gewijzigd bij besluit van 23 november 2021;

VI. draagt het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam op om binnen zes weken na verzending van deze uitspraak een besluit te nemen strekkende tot de verlening aan [appellant] van een vergunning voor kamerbewoning ten behoeve van maximaal zes personen in de woning aan de [locatie] in Rotterdam en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het bezwaar, beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 5.829,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatige verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 460,00 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 13 augustus 2025

452-1112