

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:4419

Datum uitspraak

17 september 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 22 juli 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [partijen] een bestuurlijke boete opgelegd van € 11.600,00 voor het onttrekken van woonruimte aan de woonruimtevoorraad alsmede het niet voldoen aan de voorwaarde om vooraf melding te doen van de toeristische verhuur. In deze uitspraak beoordeelt de Afdeling of aan [partijen] een boete mocht worden opgelegd en zo ja, hoe hoog die boete moet zijn. Volgens het college moeten zij een boete van € 3.000,00 betalen. Volgens de rechtbank hoeven zij geen boete te betalen. [partijen] zijn eigenaar van de woning aan de [locatie] in Amsterdam. Op 10 november 2020 heeft een toezichthouder digitaal onderzoek gedaan naar de woning. Hieruit is gebleken dat de woning werd aangeboden voor vakantieverhuur en dat er in augustus 2020 een recensie is achtergelaten. Op basis hiervan heeft het college geconcludeerd dat de woning in die maand is verhuurd aan toeristen zonder vergunning en zonder dat vooraf melding van de verhuur is gedaan. Het college beschouwt dit als administratieve overtredingen en heeft een boete van € 11.600,00 aan [partijen] opgelegd voor het overtreden van artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet.

Volledige tekst

202303564/1/A2.

Datum uitspraak: 17 september 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 7 april 2023 in zaak nr. 22/1466 in het
geding tussen:

het college

en

[partij A] en [partij B].

Procesverloop

Bij besluit van 22 juli 2021 heeft het college aan [partijen] een bestuurlijke boete opgelegd van € 11.600,00 voor het onttrekken van woonruimte aan de woonruimtevoorraad alsmede het niet voldoen aan de voorwaarde om vooraf melding te doen van de toeristische verhuur.

Bij besluit van 18 februari 2022 heeft het college het door [partijen] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 1 februari 2023 heeft het college het besluit van 18 februari 2022 herzien, het bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard, het besluit van 22 juli 2021 herroepen voor wat betreft de hoogte van de boete en deze vastgesteld op € 3.000,00.

Bij uitspraak van 7 april 2023 heeft de rechtbank het door [partijen] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 1 februari 2023 vernietigd, het besluit van 22 juli 2021 herroepen, de hoogte van de boete op nihil vastgesteld en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[partijen] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 maart 2025, waar het college, vertegenwoordigd door H. Munk, en [partijen], bijgestaan door dr. M. Bruinsma, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de Afdeling of aan [partijen] een boete mocht worden opgelegd en zo ja, hoe hoog die boete moet zijn. Volgens het college moeten zij een boete van € 3.000,00 betalen. Volgens de rechtbank hoeven zij geen boete te betalen. De Afdeling komt tot het eindoordeel dat de boete op € 1.500,00 moet worden vastgesteld.

Wettelijk kader

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

Besluitvorming

3. [partijen] zijn eigenaar van de woning aan de [locatie] in Amsterdam (hierna: de woning). Op 10 november 2020 heeft een toezichthouder digitaal onderzoek gedaan naar de woning. Hieruit is gebleken dat de woning werd aangeboden voor vakantieverhuur en dat er in augustus 2020 een recensie is achtergelaten. Op basis hiervan heeft het college

geconcludeerd dat de woning in die maand is verhuurd aan toeristen zonder vergunning en zonder dat vooraf melding van de verhuur is gedaan. Het college beschouwt dit als administratieve overtredingen en heeft een boete van € 11.600,00 aan [partijen] opgelegd voor het overtreden van artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet (hierna: de Hw).

4. Bij het besluit van 1 februari 2023 heeft het college de boete gematigd. Het college heeft toegelicht dat het nieuw beleid heeft geformuleerd, neergelegd in de Beleidsregel matiging bestuurlijke boete Huisvestingsverordening en Leegstandverordening (hierna: de beleidsregel), voor matiging van boetes bij overtredingen van onder andere de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 (hierna: de Hv) op grond van artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). In artikel 4, tweede lid, van de beleidsregel is bepaald dat het college de eerste boete die vanaf 1 oktober 2021 is opgelegd vanwege uitsluitend één of meerdere administratieve overtreding(en) van de vakantieverhuurregels aan een particuliere overtreder, als bedoeld in tabel 4 van bijlage 3 van de Hv, matigt tot een bedrag van € 3.000,00. Het college heeft dit beleid ook toegepast voor soortgelijke boetes die vóór 1 oktober 2021 zijn opgelegd en die ten tijde van het besluit van 1 februari 2023 onderwerp van een bezwaar- of (hoger)beroepsprocedure waren. Het college heeft dit aangeduid als de coulanceregeling. Het college heeft onder verwijzing naar deze regeling de boete van [partijen] gematigd naar € 3.000,00.

Uitspraak van de rechtbank

5. De rechtbank heeft overwogen dat partijen het erover eens zijn dat [partijen] de Hw hebben overtreden door in augustus 2020 hun woning zonder vergunning te verhuren en vooraf geen melding te maken van de vakantieverhuur. Volgens de rechtbank had het college evenwel op grond van artikel 5:46, derde lid, van de Awb moeten afzien van het opleggen van de boete.

5.1. De rechtbank heeft hierbij in aanmerking genomen dat de Afdeling bij uitspraak van 29 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:261](#), de meldplicht waarmee een vrijstelling was gegeven voor een vergunningplicht ten behoeve van vakantieverhuur onverbindend heeft verklaard. Omdat de meldplicht volgde uit een met de Hw strijdige en daarom onverbindende vrijstellingsbepaling, heeft de Afdeling geoordeeld dat de grondslag voor de meldplicht was komen te vervallen. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft het college, in afwachting van reparatiewetgeving, geen boetes meer opgelegd wegens overtreding van de meldplicht. Op 1 juli 2020 is de wijziging in de Hv ingegaan waarbij de meldplicht als voorschrift bij een aan te vragen vergunning voor vakantieverhuur is opgenomen. Ook is vanaf die datum de vergunningplicht voor vakantieverhuur ingevoerd. Op de zitting bij de rechtbank heeft het college te kennen gegeven dat het vóór de inwerkingtreding van het nieuwe beleid heeft gecommuniceerd dat het beleid zou wijzigen, maar het college heeft nagelaten hierover nadere informatie te verstrekken. Dat betekent dat niet duidelijk is geworden of heldere informatie is verstrekt over de wijzigingen en of destijds duidelijk is gemaakt dat er hoge boetes stonden op de administratieve overtredingen. Dat het college eerder, voor de uitspraak van de Afdeling, ook hoge boetes oplegde wegens schendingen van de meldplicht, kan geen rol van doorslaggevende betekenis spelen, aangezien die boetes als gevolg van die uitspraak juist (tijdelijk) niet meer werden opgelegd. Dit maakt dat de rechtbank tot het oordeel is gekomen dat de overtredingen [partijen] in mindere mate kunnen worden verweten.

5.2. Volgens de rechtbank is het onevenredig dat het college in dit geval bij de eerste overtreding van de vergunning- en meldplicht in augustus 2020, kort na de invoering van de

wijzigingen in de HvV, is overgegaan tot het opleggen van een boete. Hierbij heeft de rechtbank het volgende meegewogen. Na constatering van de overtreding heeft de gemeente [partijen] op 29 april 2021 het voornemen tot het opleggen van een boete van € 11.600,00 gestuurd, alsmede een waarschuwingsbrief waarin is vermeld dat [partijen] binnen twee weken een vergunning dienen aan te vragen en dat, indien zij dit nalaten, handhavend zal worden opgetreden. Op 24 juni 2021 is vervolgens een vooraankondiging naar [partijen] gestuurd, waarin staat dat, omdat [partijen] geen vergunning hadden aangevraagd, een last onder dwangsom zal worden opgelegd van € 50.000,00. [partijen] hebben hierop direct de gemeente gebeld en laten weten dat zij al wel een vergunning hadden. De vooraankondiging van de last onder dwangsom is pas een maand later, op 29 juli 2021, weer ingetrokken. [partijen] hebben op zitting aangevoerd dat zij zich als gevolg van een administratieve fout geconfronteerd zagen met een vordering die in potentie ruim € 60.000,00 zou bedragen en dat dit in ernstige mate hun gemoedsrust heeft verstoord.

5.3. De rechtbank is van oordeel dat de gemeente in dit geval, waarbij het gaat om een overtreding kort na de invoering van het nieuwe beleid en waarbij niet vaststaat dat aan de wijzigingen van het beleid in de desbetreffende periode afdoende bekendheid is gegeven, had kunnen volstaan met het geven van een waarschuwing. De cumulatie van een hoge boete, het sturen van een waarschuwingsbrief én een voornemen van een last onder dwangsom ten bedrage van € 50.000,00 op het moment dat er al een vergunning was verkregen, acht de rechtbank in dit geval onevenredig. De rechtbank heeft het beroep gegrond verklaard en de boete op nihil gesteld.

Hoger beroep

6. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zich in dit geval omstandigheden hebben voorgedaan die aanleiding geven om af te zien van het opleggen van een boete.

6.1. Volgens het college heeft de rechtbank niet onderkend dat de meldplicht bij vakantieverhuur al sinds oktober 2017 geldt en dat deze op 1 juli 2020 slechts op andere wijze is doorgevoerd, namelijk als vergunningsvoorwaarde in plaats van als een voorwaarde voor ontheffing van de vergunningsplicht. Het college voert verder aan dat het primair de verantwoordelijkheid is van [partijen] om zich adequaat te informeren over de regels rondom vakantieverhuur. Dat [partijen] zich niet hebben verdiept in de regels, valt aan hen te verwijten en moet voor hun rekening en risico blijven.

6.2. Volgens het college heeft de rechtbank verder niet onderkend dat vooraf wel voldoende informatie is gegeven over de aanpassing van de HvV per 1 juli 2020. Op 13 februari 2020 is op de website van de gemeente Amsterdam onder meer bekend gemaakt dat een vergunningplicht voor vakantieverhuur zal worden ingevoerd. Dit is breed opgepakt door diverse media. Vervolgens is op 20 april 2020 op de website van de gemeente Amsterdam een bericht gepubliceerd over de invoering van de vergunningplicht en de handhaving op de meldplicht. Ook is daarin bekendheid gegeven aan de regeling ten aanzien van de boetes. Er is volgens het college - anders dan de rechtbank heeft overwogen - wel degelijk sprake geweest van communicatie richting vakantieverhuurders.

6.3. Het college voert verder aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college had kunnen volstaan met een waarschuwing en dat het opleggen van de boete aan [partijen] onevenredig is. De gemeenteraad heeft gekozen voor hoge boetes die een afschrikwekkend effect moeten hebben. Dit effect zou teniet worden gedaan als steeds bij een eerste overtreding een te lage boete of een waarschuwing wordt gegeven. Dat deze

handhavingprocedure niet evenredig wordt geacht door de rechtbank, is onnavolgbaar. De procedure van het opleggen van de last onder dwangsom staat volgens het college los van de boete. De boete is namelijk een punitieve sanctie die aan [partijen] is opgelegd, omdat zij een overtreding hebben begaan.

Beoordeling hoger beroep

7. De Afdeling is van oordeel dat de door de rechtbank gewogen omstandigheden, zoals hierboven onder 5.1 tot en met 5.3 weergegeven, niet leiden tot de conclusie dat het college op grond van artikel 5:46, derde lid, van de Awb de boete aan [partijen] op nihil had moeten stellen. Daartoe overweegt zij als volgt.

8. Omdat de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, dient de hoogte van de boete te worden getoetst aan artikel 5:46, derde lid, van de Awb. Hierin is bepaald dat het bestuursorgaan, als de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, niettemin een lagere bestuurlijke boete oplegt, indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, kunnen een verminderde verwijtbaarheid, een beperkte ernst van een overtreding en een geringe financiële draagkracht worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden, als bedoeld in artikel 5:46, derde lid, van de Awb, die aanleiding geven om een boete te matigen. Voor zover de overtreder stelt dat een of meer van deze omstandigheden in dit geval aan de orde zijn, moet hij dat aannemelijk maken. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 2 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2849](#).

9. De rechtbank heeft geoordeeld dat niet duidelijk is geworden of heldere informatie is verstrekt over de wijzigingen en of destijds is vermeld dat er hoge boetes stonden op de overtredingen. De Afdeling volgt dit niet, omdat zij geen grond ziet voor het oordeel dat [partijen] onvoldoende mogelijkheid hebben gehad om bekend te raken met de vergunning- en meldplicht en de gevolgen van het schenden daarvan.

9.1. Voor zover het gaat om bekendheid met de vergunningplicht en met de gevolgen van het schenden van de meldplicht, overweegt de Afdeling dat van [partijen], die hun woning gebruikten voor vakantieverhuur, in beginsel verwacht mag worden dat zij zich op de hoogte stellen van de van toepassing zijnde regelgeving. De Afdeling overweegt dat [partijen] op de hoogte hadden kunnen zijn van de vergunning- en meldplicht. Dat [partijen] in hun schriftelijke uiteenzetting hebben aangevoerd dat vakantieverhuur sinds 2017 een zeer incidenteel karakter heeft gekregen en zij de laatste wijzigingen per 1 juli 2020 niet tijdig hebben meegekregen, komt voor hun rekening en risico. Dat ten tijde van de boeking, naar gesteld in april 2020, nog geen vergunningplicht bestond, ontslaat [partijen] evenmin van de verantwoordelijkheid om zich op de hoogte te stellen van de geldende regelgeving.

9.2. Anders dan de rechtbank ziet de Afdeling in de omstandigheid dat de Hvv enkele maanden voor de overtreding is gewijzigd dan ook geen grond voor het oordeel dat het college de boete op nihil had moeten stellen.

Het betoog van het college slaagt in zoverre.

10. Het voorgaande betekent echter niet zonder meer dat het college terecht een boete van € 3.000,00 aan [partijen] heeft opgelegd.

11. [partijen] betogen in hun schriftelijke uiteenzetting terecht dat de boete die het college aan hen heeft opgelegd onevenredig hoog is. Daartoe overweegt de Afdeling als volgt.

11.1. Uit de besluitvorming van het college volgt dat de boete van € 3.000,00, opgelegd bij het besluit van 1 februari 2023, een gematigde boete is ten opzichte van de eerder opgelegde boete van € 11.600,00 die gebaseerd was op tabel 4 van bijlage 3 van de Hvv.

11.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 23 oktober 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4281](#), onder 14.2), volgt uit de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.2.1 en bijlage 3 van de Hvv dat de boetebedragen voor de overtredingen bij vakantieverhuur, neergelegd in tabel 4 van bijlage 3 van de Hvv, zijn vastgesteld tegen de achtergrond van schaarste aan woningen in Amsterdam en de onder druk staande leefbaarheid, waarbij in aanmerking is genomen dat het profijt met toeristische verhuur in Amsterdam erg hoog is en dat van de boetes een afschrikwekkende werking uit moet gaan. Verder volgt uit deze toelichting dat de meldplicht ertoe dient om effectieve controle mogelijk te maken op overige voorwaarden voor vakantieverhuur, in het bijzonder het criterium dat een woonruimte maximaal dertig nachten per kalenderjaar wordt verhuurd.

11.3. Bij uitspraak van 21 augustus 2024, ([ECLI:NL:RVS:2024:3416](#)), heeft de Afdeling geoordeeld dat tabel 4 van bijlage 3 van de Hvv onverbindend is wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel. De Afdeling heeft overwogen dat het hierin neergelegde boetestelsel zeer beperkt gedifferentieerd is en dat dit te meer klemmt, nu het algemene niveau van de hoogte van de boetes als hoog moet worden aangemerkt. Het gevolg daarvan is dat burgers die, soms onbewust of per ongeluk, of slechts een enkele maal of zeer kortdurend, een regel of voorwaarde overtreden, steeds direct geconfronteerd worden met een hoge boete, die hen ondanks de soms hoge opbrengsten van verhuur in ernstige financiële problemen kan brengen, terwijl de ernst en omvang van die overtreding die hoge boete niet steeds rechtvaardigt (zie overweging 12 van die uitspraak).

11.4. In tabel 4 van bijlage 3 van de Hvv was een boetebedrag opgenomen voor het schenden van de vergunningplicht. Op basis van deze tabel werd dus geen onderscheid gemaakt tussen feiten en omstandigheden die voor de evenredigheid van het boetebedrag van belang kunnen zijn. Uit het besluit van 1 februari 2023 volgt dat het college de boete van € 11.600,00 heeft gematigd naar € 3.000,00 op basis van de omstandigheden dat [partijen] particuliere overtreders zijn en dat het om een eerste overtreding gaat.

11.5. De Afdeling acht een boetebedrag van € 3.000,00 in dit geval te hoog. De Afdeling onderkent het belang van de vergunning- en meldplicht als middelen voor effectieve controle op andere voorwaarden voor vakantieverhuur, die samenhangen met de schaarste aan woningen en leefbaarheid in Amsterdam. Daarnaast ziet de Afdeling het belang van een afschrikwekkende werking van een boete bij het schenden van deze plichten. Het zonder meer opleggen van een boete van € 3.000,00 aan een particulier die voor de eerste keer een administratieve overtreding begaat, is evenwel niet evenredig in verhouding tot dit doel. De Afdeling acht in dit geval een boete van € 1.500,00 passend en geboden.

Conclusie

12. Het hoger beroep van het college is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd, voor zover de rechtbank de hoogte van de boete heeft vastgesteld op nihil en heeft bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de hoogte van de boete vaststellen op € 1.500,00 en bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 1 februari 2023.

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 april 2023 in zaak nr. 22/1466, voor zover de rechtbank de hoogte van de boete heeft vastgesteld op nihil;

III. stelt de hoogte van de boete vast op € 1.500,00;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het door de rechtbank vernietigde besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 1 februari 2023.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. H. Benek en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Rijsdijk, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

w.g. Rijsdijk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 september 2025

705-1112

BIJLAGE

Wettelijk kader

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:

a. 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;

[...]

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 artikel 8, eerste en tweede lid, artikel 21, artikel 22, eerste lid, artikel 23a, eerste of derde lid, artikel 23b, eerste en tweede lid, artikel 23c, eerste lid, artikel 23d of artikel 23e, van het handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften, bedoeld in artikel 26, of de aanwijzing, bedoeld in artikel 33a, onderdeel b. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

[...]

Huisvestingsverordening Amsterdam 2020

Artikel 3.1.1 Reikwijdte vergunningplicht

1. Als woonruimten waarvoor de vergunningplicht geldt als bedoeld in artikel 21, onderdelen a, b, c en d van de Huisvestingswet zijn alle woonruimten in de gemeente Amsterdam aangewezen.

[...]

3. Het is verboden om woonruimte als bedoeld in het eerste lid zonder vergunning van burgemeester en wethouders:

a. 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;

[...]

Artikel 3.3.8b Voorwaarden en voorschriften onttrekkingsvergunning voor vakantieverhuur

[...]

2. Aan een vergunning worden de volgende voorschriften verbonden:

[...]

e. de exploitant, of een andere bewoner die hoofdverblijf heeft, en staat ingeschreven in de basisregistratie personen op het adres van de woonruimte, meldt het aantal nachten van iedere verhuring elektronisch bij burgemeester en wethouders op een door burgemeester en wethouders voorgeschreven wijze;

[...]

Artikel 4.2.1 Bestuurlijke boete

1. Burgemeester en wethouders kunnen een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van de verboden bedoeld in artikel 8, 21, 23a, 23b, 23c en 41 van de Huisvestingswet of bij handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften bedoeld in artikel 24 en artikel 26 van de Huisvestingswet.

2. Indien burgemeester en wethouders gebruikmaken van de bevoegdheid uit het eerste lid leggen zij een boete op:

a. voor overtredingen in de zin van artikel 8 van de Huisvestingswet overeenkomstig tabel 1 en/of tabel 7 in bijlage 3;

b. voor overtredingen in de zin van artikel 21, 23a, 23b, 23c en 41 van de Huisvestingswet, of handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften verbonden aan een vergunning als bedoeld in artikelen 24 en 26 van de Huisvestingswet overeenkomstig tabellen 2 tot en met 9 in bijlage 3.