

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:2593

Datum uitspraak

6 mei 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 17 mei 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam een boete van € 12.570,00 opgelegd aan [appellante] wegens het zonder vergunning omzetten van een zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimten. [appellante] is eigenaar van de woning aan de [locatie] in Amsterdam. Naar aanleiding van meldingen van omwonenden hebben toezichthouders van de gemeente op 1 november 2022 de woning bezocht en daarvan een rapport van bevindingen op ambtsbelofte opgemaakt. Daarin is geconstateerd dat het appartement is omgezet in drie onzelfstandige woonruimten, die zijn (onder)verhuurd aan drie bewoners, zonder dat daarvoor een vergunning is verleend. [appellante] heeft een huurcontract gesloten met twee bewoners. De derde bewoner is niet vermeld in het huurcontract. Het college heeft geconcludeerd dat uit het rapport van bevindingen en het beeldverslag volgt dat er drie slaapkamers zijn en de drie bewoners (internationale) studenten zijn. Zij hebben verklaard dat zij de woning via een advertentie op Kamernet hebben gevonden en dat [appellante] wist dat de woning door drie personen werd betrokken. [appellante] voert aan dat de rechtbank er ten onrechte vanuit is gegaan dat sprake is van het omzetten van een woning in een studentenhuus.

Volledige tekst

202503336/1/A2.

Datum uitspraak: 6 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend in [woonplaats],
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 29 april 2025 in zaak nr. 23/5379 en 24/6665 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 17 mei 2023 heeft het college een boete van € 12.570,00 opgelegd aan [appellante] wegens het zonder vergunning omzetten van een zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimten.

Bij besluit van 21 augustus 2023 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 7 november 2024 heeft het college zijn besluit van 21 augustus 2023 herzien, het bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 17 mei 2023 herroepen voor zover dat ziet op de hoogte van het bedrag en de boete gematigd naar een bedrag van € 3.142,50.

Bij besluit van 6 maart 2025 heeft het college zowel het besluit van 7 november 2024 als het besluit van 17 mei 2023 herroepen voor zover die besluiten zien op de hoogte van het bedrag en de boete gematigd naar een bedrag van € 1.250,00.

Bij uitspraak van 29 april 2025 heeft de rechtbank, voor zover relevant, het door [appellante] ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 6 maart 2025 vernietigd en het besluit van 17 mei 2023 herroepen voor zover die besluiten zien op de hoogte van het bedrag en bepaald dat het bedrag van de opgelegde boete wordt vastgesteld op € 1.187,50.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 maart 2026, waar [appellante], vertegenwoordigd door [persoon], en het college, vertegenwoordigd door mr. F.M.E. Schuttenhelm, zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Aanleiding

2. [appellante] is eigenaar van de woning aan de [locatie] in Amsterdam. Naar aanleiding van meldingen van omwonenden hebben toezichthouders van de gemeente op 1 november 2022 de woning bezocht en daarvan een rapport van bevindingen op ambtsbelofte opgemaakt.

Daarin is geconstateerd dat het appartement is omgezet in drie onzelfstandige woonruimten, die zijn (onder)verhuurd aan drie bewoners, zonder dat daarvoor een vergunning is verleend. [appellante] heeft een huurcontract gesloten met twee bewoners. De derde bewoner is niet vermeld in het huurcontract.

Bezwaarprocedure

3. Bij besluit van 17 mei 2023, aangevuld bij besluit van 21 augustus 2023, heeft het college een boete van € 12.750,00 opgelegd. Het college heeft geconcludeerd dat uit het rapport van bevindingen en het beeldverslag volgt dat er drie slaapkamers zijn en de drie bewoners (internationale) studenten zijn. Zij hebben verklaard dat zij de woning via een advertentie op Kamernet hebben gevonden en dat [appellante] wist dat de woning door drie personen werd betrokken. Zij hebben het appartement in dezelfde periode in maart betrokken. De totale huur werd verzameld door één bewoner en door hem overgemaakt aan [appellante]. De drie bewoners betaalden allen feitelijk een derde van de huur. Er is verder volgens het college geen sprake van een uitzondering op de vergunningplicht voor de omzetting van de woning. De twee huurders in het huurcontract vormen namelijk niet een huishouden met de derde bewoner als inwonende, die pas na twee jaar van bewoning door het huishouden het appartement zou hebben betrokken, als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder k, en artikel 3.1.4, tweede lid, van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 (Hvv 2020). [appellante] moet daarbij worden aangemerkt als overtreder. Zij heeft het appartement verhuurd met drie slaapkamers. Uit de verklaringen van de huurders blijkt dat er drie personen bij de bezichtiging van het appartement zijn begeleid en dat zij drie huissleutels heeft afgegeven. Ook is een deel van de huurbetalingen aan [appellante] overgemaakt vanaf een bankrekening die op naam staat van de derde bewoner, die niet in het huurcontract is vermeld. Het college heeft geen aanleiding gezien voor matiging van de boete wegens bijzondere omstandigheden. Zo blijkt uit de ingediende financiële stukken niet dat [appellante] een geringe financiële draagkracht heeft.

Besluit van 7 november 2024

4. Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4210](#), waarin zij het boetestelsel van het college onverbindend heeft verklaard, heeft het college bij besluit van 7 november 2024 de aan [appellante] opgelegde boete ambtshalve gematigd tot een bedrag van € 3.142,50.

Besluit van 6 maart 2025

5. Bij besluit van 6 maart 2025 heeft het college de boete ambtshalve gematigd tot een bedrag van € 1.250,00, omdat dat aansluit bij het per 1 januari 2025 in werking getreden nieuwe boetestelsel in de aangepaste versie van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2024, bijlage 3, tabel 3.

Uitspraak van de rechtbank

6. De rechtbank heeft onder meer geoordeeld dat het college de boete mocht opleggen. Zij heeft de boete met 5% gematigd, omdat de redelijke termijn van de (beroeps)procedure, als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mensen en de fundamentele vrijheden (EVRM), is overschreden. De rechtbank heeft daarom bepaald dat het bedrag van de boete wordt vastgesteld op € 1.187,50.

Hoger beroep

7. [appellante] voert aan dat de rechtbank er ten onrechte vanuit is gegaan dat sprake is van

het omzetten van een woning in een studentenhuis. Volgens [appellante] is de woning niet omgezet in een studentenhuis, maar is de woning verhuurd aan twee neven in een gezamenlijk huishouden. Zij hebben vervolgens de derde slaapkamer onderverhuurd aan een derde als inwoner, zonder dat [appellante] dat wist. Voor zover de huurders niet een huishouden vormen als bedoeld in de HvV 2020, is de in de HvV 2020 opgenomen definitie van een huishouden in strijd met artikel 7 en artikel 8 van het EVRM. Met deze definitie wordt een driehoeksverhouding, vergeleken met traditionele vormen van samenwoning, ongelijk behandeld. De definitie in de HvV 2020 is ook niet duidelijk genoeg. De rechtbank heeft verder erkend dat er twijfels zijn over de verklaringen van de bewoners in het rapport van bevindingen, waarin zij aanleiding had moeten zien om het rapport buiten beschouwing te laten. Ook had zij de huurders moeten horen als getuigen op grond van artikel 6 van het EVRM. Verder heeft de rechtbank ten onrechte geen aanleiding gezien voor verdere matiging van de boete wegens de beperkte ernst van de overtreding en de beperkte financiële draagkracht van [appellante].

Beoordeling van het hoger beroep

8. Anders dan [appellante] aanvoert, zijn de voorwaarden van artikel 3.1.4, tweede en derde lid, van de HvV 2020 duidelijk geformuleerd. Voor zover zij bedoelt te betogen dat de twee bewoners met wie het huurcontract is gesloten, neven van elkaar zijn en er daarom geen vergunningplicht zou gelden op grond van artikel 3.1.4, derde lid, van de HvV 2020, wijst de Afdeling op het volgende. Voor het antwoord op de vraag of op grond van die bepaling de woonsituatie is uitgezonderd van de vergunningplicht, is doorslaggevend of de derde bewoner een inwonende is die een eerste- of tweedegraads familielid is van een bestaand huishouden. [appellante] heeft niet gesteld dat daarvan sprake is. Het is in het kader van de vraag of de derde bewoner een inwonende is die een eerste- of tweedegraads familielid is van een bestaand huishouden, niet relevant of de andere twee bewoners neven van elkaar zouden zijn. Overigens heeft het college erop gewezen dat neven worden beschouwd als derdegraads familieleden. Het betoog dat artikel 3.1.4 van de HvV 2020 in strijd is met artikel 7 en artikel 8 van het EVRM is onvoldoende onderbouwd en slaagt niet. Het voorgaande betekent dat er een vergunningplicht gold.

9. De rechtbank is verder terecht tot de conclusie gekomen dat [appellante] geen concrete aanknopingspunten naar voren heeft gebracht op grond waarvan moet worden getwijfeld aan de juistheid van de in het rapport weergegeven verklaringen. Dat in het rapport duidelijker opgenomen had kunnen worden dat de verklaringen van de bewoners zakelijk zijn weergegeven en dat de huurders elkaar langer zouden kennen dan blijkt uit het rapport, is onvoldoende om aan de juistheid van de verklaringen over de woonsituatie te twijfelen, zoals de rechtbank heeft geoordeeld. Met de rechtbank ziet de Afdeling in de verdere gronden van [appellante] over de inhoud van het rapport geen concrete aanknopingspunten om daaraan te twijfelen. Het college mocht dus uitgaan van het rapport. Voor zover [appellante] bedoelt te betogen dat de rechtbank de bewoners had moeten oproepen als getuigen, omdat zij aan [appellante] een andere verklaring zouden hebben gegeven en zij de Engelse taal niet voldoende zouden beheersen, heeft zij dat betoog in hoger beroep opnieuw niet onderbouwd. De Afdeling onderschrijft het oordeel van de rechtbank.

10. De overige gronden die [appellante] in hoger beroep heeft aangevoerd zijn zo goed als een herhaling van wat zij in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die gronden ingegaan. [appellante] heeft geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van die gronden in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 4.5, 4.8-4.12 en 5.3 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd.

11. De gronden van het hoger beroep slagen niet.

Conclusie

12. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, wordt bevestigd.

13. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. J. Schipper-Spanninga, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M. Schuurman, griffier.

w.g. Schipper-Spanninga
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Schuurman
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 mei 2026

1100

Bijlage

Wettelijk kader

Huisvestingsverordening Amsterdam 2020

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

k. Huishouden: een alleenstaande, dan wel twee personen met of zonder kinderen, die een duurzame gemeenschappelijke huishouding voeren of wensen te voeren waarbij er sprake is van bewuste wederzijdse zorg en taakverdeling die het enkel gezamenlijk bewonen van een bepaalde woonruimte te boven gaat en waarbij de intentie bestaat om voor onbepaalde periode samen te wonen;

[...]

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.

2. Solids genoemd in bijlage 1 behorende bij deze verordening vallen niet onder het werkingsgebied van dit hoofdstuk.

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;
- b. anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar met andere woonruimte samen te voegen of samengevoegd te houden;
- c. van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte(n) om te zetten of omgezet te houden; of,
- d. tot twee of meer woonruimten te verbouwen of in die verbouwde staat te houden (woningvorming).

Artikel 3.1.4. Uitzonderingen op de vergunningplicht voor omzetting

1. Voor het omzetten van een zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimten is geen omzettingsvergunning als bedoeld artikel 3.1.1, derde lid, onderdeel c, noodzakelijk mits en zolang de woonruimte door ten hoogste twee volwassenen wordt bewoond.
2. Voor het omzetten van een zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimten is geen omzettingsvergunning als bedoeld artikel 3.1.1, derde lid, onderdeel c, noodzakelijk mits en zolang er sprake is van inwoning. Hiervan is sprake als:
 - a. een bestaand huishouden inwoning verleent aan maximaal één ander huishouden; en,
 - b. op voorhand niet de wens bestaat om het adres met het inwonende huishouden te delen, blijken uit het feit dat het eerste huishouden in dezelfde samenstelling de woonruimte minimaal twee jaar zonder inwonend huishouden heeft bewoond.
3. Het vorige lid, onderdeel b, is niet van toepassing in het geval van mantelzorg of inwoning van eerste- of tweedegraads familieleden.