

## Gst. 2020/41

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
15 mei 2019, nr. 201805502/1/A3  
(Mrs. A.W.M. Bijloos, B.J. Schueler en A.J.C. de Moor-van Vugt)  
m.nt. C.M. Saris & F.E. ten Hove<sup>1</sup>

(Art. 34 Huisvestingswet 2014; art. 8:69a Awb; art. 1 Awbi; art. 12 lid 2 Gw)

AB 2019/524  
BA 2019/195  
ECLI:NL:RVS:2019:1562

### **Relativiteitsvereiste staat in de weg aan een beroep van een niet-bewoner op het huisrecht bij onrechtmatig binnentreden van een woning.**

*3.2. De door [appellant] opgeworpen vraag, of de toeristen toestemming mochten geven om de woning te betreden, hoeft niet te worden beantwoord. Op grond van artikel 34 van de Huisvestingswet is de toezichthouder bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Wel dient aan de in artikel 1, eerste lid, van de Awbi neergelegde voorwaarden te zijn voldaan. De toezichthouder is verplicht zich voorafgaand aan het binnentreden te legitimeren en mededeling te doen van het doel van het binnentreden.*

*3.4. [...] Het kan zijn dat de toezichthouder zich ten opzichte van de toeristen niet aan de verplichtingen van artikel 1, eerste lid, van de Awbi heeft gehouden. Dit betekent echter niet dat de rechtbank het besluit van 30 november 2017 had moeten vernietigen. Het relativiteitsvereiste dat in artikel 8:69a van de Awb is opgenomen, staat namelijk in de weg aan vernietiging van dit besluit door de bestuursrechter. Appellant woonde op de derde verdieping van het pand en was geen bewoner van de kamers op de eerste verdieping waar de toeristen verbleven. Zijn huisrecht is daarom in dit geval niet geschaad, als de toezichthouder niet aan de verplichtingen van artikel 1, eerste lid, van de Awbi heeft voldaan.*

Uitspraak op het hoger beroep van:  
[appellant], wonend te [woonplaats],  
tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 18 mei 2018 in zaak nr. 18/84 in het geding tussen:  
[appellant]  
en  
het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 8 maart 2017 heeft het college een bestuurlijke boete van € 13.500,00 aan [appellant] opgelegd wegens het zonder vergunning aan de woningvoorraad onttrekken van de woning [locatie] te Amsterdam.

Bij besluit van 30 november 2017 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 mei 2018 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 april 2019, waar [appellant], bijgestaan door mr. L.M.E. Embregts, advocaat te Heerlen, en het college, vertegenwoordigd door mr. N. Hamdach, zijn verschenen.

### **Overwegingen**

#### *Wettelijk toetsingskader*

1. Voor de toepasselijke bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), Algemene wet op het binnentreden (hierna: de Awbi), de Huisvestingswet 2014 (hierna: de Huisvestingswet) en de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016 (hierna: de Huisvestingsverordening), zoals deze ten tijde van belang golden, wordt verwezen naar de bijlage, die deel uitmaakt van de uitspraak.

#### *Inleiding*

2. [appellant] huurde de woning aan de [locatie] te Amsterdam van [persoon], die op zijn beurt de woning huurde van de eigenaar [bedrijf]. Op 15 december 2015 en 5 januari 2016 zijn bij de gemeente Amsterdam anonieme meldingen gedaan dat de kamers in de woning aan toeristen werden verhuurd. Op 31 maart 2016 hebben een toezichthouder en een bouwinspecteur van de gemeente een bezoek aan de woning gebracht. Van dit bezoek heeft de toezichthouder een rapport van bevindingen en een beeldverslag opgesteld. Hieruit blijkt dat de woning zes kamers heeft en een zolderkamer, die bereikbaar was met een vlizotrap vanuit een van de andere kamers. [appellant] gebruikte een aantal van deze kamers voor de verhuur aan toeristen als Bed & Breakfast. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat [appellant] de woning hiermee zonder vergunning aan de woningvoorraad heeft onttrokken, hetgeen een overtreding is van artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet en artikel 3.1.2 van de Huisvestingsverordening. De uitzondering die in artikel 3.1.2, vierde lid, van de Huisvestingsverordening is gemaakt voor een Bed & Breakfast doet zich volgens het college niet voor, omdat niet aan de voorwaarden voor de uitzondering is voldaan. Het college heeft voor deze overtreding op grond van artikel 4.2.2 van de Huisvestingsverordening, in samenhang gelezen met bijlage 3 van de verordening, een bestuurlijke boete van € 13.500,00 aan [appellant] opgelegd.

#### *Hoger beroep*

#### *Binnentreden*

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat geen sprake was van onrechtmatig binnentreden door de toezichthouder. Uit artikel 5:15 van

<sup>1</sup> Auteurs zijn advocaat bij Stibbe.

de Awb volgt dat dat niet mag zonder toestemming van de bewoner. De toeristen die de toezichthouder hebben binnengelaten, kunnen niet als bewoners worden aangemerkt. Dat hij later zelf aan de toezichthouder toestemming heeft gegeven om de derde verdieping te bekijken, heft de onrechtmatigheid van het binnentreden niet op. De toezichthouder heeft een ongerechtvaardigde inbreuk gemaakt op zijn huisrecht en zijn persoonlijke levenssfeer. De tijdens het huisbezoek verkregen gegevens moeten daarom worden aangemerkt als onrechtmatig verkregen bewijs en buiten beschouwing worden gelaten, aldus [appellant].

3.1. Uit het rapport van bevindingen volgt dat de toezichthouder zich op 31 maart 2016 voor de deur van de [locatie] bevond. Voor de geopende deur stonden twee Duitse toeristen. Een derde toerist kwam de inpandige trap af. Deze toeristen hadden op de eerste etage van het pand verbleven. De toezichthouder heeft zich gelegitimeerd en van hen toestemming gekregen om de woning te betreden. Zij heeft de kamers op de eerste etage bekeken en is vervolgens doorgelopen naar de tweede etage, waar zich twee kamers bevonden waarvan de deuren waren gesloten. Op aankloppen werd niet gereageerd. Ook op de derde etage bevonden zich twee kamers. Na bij een van deze kamers op de derde etage te hebben aangeklopt, deed [appellant] de deur open. De toezichthouder heeft zich tegenover hem heeft gelegitimeerd en hem medegedeeld dat zij onderzoek deed naar de bewoning van het pand en of het gebruik in overeenstemming was met de Huisvestingswet. [appellant] heeft de toezichthouder de kamers op de tweede en de derde verdieping laten zien, aldus het rapport van bevindingen van de toezichthouder.

3.2. De door [appellant] opgeworpen vraag, of de toeristen toestemming mochten geven om de woning te betreden, hoeft niet te worden beantwoord. Op grond van artikel 34 van de Huisvestingswet is de toezichthouder bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Wel dient aan de in artikel 1, eerste lid, van de Awbi neergelegde voorwaarden te zijn voldaan. De toezichthouder is verplicht zich voorafgaand aan het binnentreden te legitimeren en mededeling te doen van het doel van het binnentreden.

3.3. Uit het rapport van bevindingen blijkt dat ten aanzien van [appellant] aan de voorwaarden van artikel 1, eerste lid, van de Awbi is voldaan. [appellant] heeft de toezichthouder zelf de kamers op de tweede en derde verdieping laten zien. De bevindingen van de toezichthouder over deze kamers zijn terecht aan de besluitvorming ten grondslag gelegd.

3.4. Uit het rapport van bevindingen blijkt dat de toezichthouder aan de toeristen haar legitimatie heeft getoond, maar niet dat zij aan hen ook het doel van het binnentreden heeft medegedeeld. Het kan zijn dat de toezichthouder zich ten opzichte van de toeristen niet aan de verplichtingen van artikel 1, eerste lid, van de Awbi heeft gehouden. Dit betekent echter niet dat de rechtbank het besluit van 30 november 2017 had moeten vernietigen. Het relativiteitsvereiste dat in artikel 8:69a van de Awb is opgenomen, staat namelijk in de weg aan vernietiging van dit besluit door de

bestuursrechter. [appellant] woonde op de derde verdieping van het pand en was geen bewoner van de kamers op de eerste verdieping waar de toeristen verbleven. Zijn huisrecht is daarom in dit geval niet geschaad, als de toezichthouder niet aan de verplichtingen van artikel 1, eerste lid, van de Awbi heeft voldaan.

3.5. De Afdeling volgt [appellant] dus niet in zijn standpunt, dat de tijdens het huisbezoek verkregen gegevens buiten beschouwing moeten worden gelaten.

Het betoog faalt.

#### *Overtreding*

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij artikel 21, eerste lid, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet heeft overtreden. Volgens hem heeft hij geen woning aan de woningvoorraad onttrokken, nu hij zelf op de derde verdieping van het pand woonde en als hoofdbewoner stond ingeschreven in de Basisregistratie personen. De andere kamers bood hij aan als Bed & Breakfast. Hij heeft dit gemeld bij het college en altijd toeristenbelasting voldaan, aldus [appellant].

4.1. Artikel 3.1.2, vierde lid, van de Huisvestingsverordening bepaalt dat voor het gedeeltelijk onttrekken van een woning aan de woningvoorraad ten behoeve van een Bed & Breakfast geen vergunning nodig is, mits en zolang aan de daarin vermelde voorwaarden wordt voldaan.

4.2. De rechtbank is terecht tot het oordeel gekomen dat in dit geval niet aan de voorwaarde is voldaan dat niet meer dan vier personen per nacht onderdak wordt verleend. [appellant] gebruikte de vier kamers op de eerste en tweede verdieping ten behoeve van zijn Bed & Breakfast. In deze kamers stonden bedden, slaapbanken en losse matrassen. Hiermee waren in totaal tien slaappleatsen gecreëerd. [appellant] heeft in het hoorgesprek verklaard dat hij de twee kamers op de derde verdieping zelf bewoonde, maar daar soms ook tijdelijk inwoners had. Deze kamers hebben zeven slaappleatsen. Blijkens het rapport van bevindingen sliep [appellant] in de kamer aan de voorzijde en zijn daar enkele persoonlijke spullen van hem aangetroffen. Zijn andere persoonlijke spullen zaten in een plastic tas op de zolder die bereikbaar was via de kamer aan de achterzijde. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, is de stelling van [appellant] dat hij het pand in de praktijk nooit aan meer dan vier toeristen verhuurde, gelet op de indeling van het pand, het grote aantal slaappleatsen en de beperkte aanwezigheid van persoonlijke spullen ongeloofwaardig. Daarbij komt dat de kamers van het pand op verschillende websites werden aangeboden en in de anonieme meldingen, die aanleiding waren voor de controle op 31 maart 2016, wordt gesproken van een aantal van tien tot dertig toeristen per dag.

4.3. Door de verhuur van de woning aan toeristen, heeft [appellant] deze woning gedeeltelijk aan de woningvoorraad onttrokken. Hij had hiervoor geen vergunning als bedoeld in artikel 3.1.2, eerste lid, van de Huisvestingsverordening. Ook voldeed hij niet aan alle voorwaarden voor de uitzondering op de vergunningplicht als bedoeld in het vierde lid. Of [appellant] heeft voldaan aan de voorwaarde,

dat de bestemming tot bewoning overheersend blijft, kan daarom in het midden worden gelaten. [appellant] heeft artikel 21, eerste lid, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014 overtreden. Het college was op grond van artikel 4.2.2, eerste lid, van de Huisvestingsverordening bevoegd om hiervoor een bestuurlijke boete van € 13.500,00 aan [appellant] op te leggen en heeft in redelijkheid van deze bevoegdheid gebruik kunnen maken.

#### *Matiging van de boete*

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zich geen bijzondere omstandigheden voordeden die het college aanleiding hadden moeten geven tot matiging van de boete. Hij heeft direct te kennen gegeven alle medewerking te verlenen en de verhuur aan toeristen te staken. Bovendien heeft hij zijn Bed & Breakfast aangemeld bij het college, maar nooit bericht gehad dat het voeren van een Bed & Breakfast in zijn geval niet was toegestaan. Voorts heeft de rechtbank miskend dat hij de boete niet kan betalen en het college een besluit heeft genomen zonder de bevindingen van zijn boekhouder over zijn financiële situatie af te wachten.

5.1. De hoogte van de aan [appellant] opgelegde boete voor overtreding van artikel 21, eerste lid, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014 is bij wettelijk voorschrift vastgesteld. Ingevolge artikel 5:46, derde lid, van de Awb dient niettemin een lagere boete te worden vastgesteld indien [appellant] aannemelijk maakt dat deze boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat hij daar niet in is geslaagd.

[appellant] heeft de verhuur aan toeristen niet uit eigen beweging beëindigd, maar pas na de controle op 31 maart 2016. [appellant] kon toen ook niet anders omdat het pand met toepassing van spoedeisende bestuursdwang was gesloten, onder meer omdat niet aan de brandveiligheidseisen was voldaan. Dat [appellant] niet wist dat hij met de verhuur in overtreding was, is hem zelf toe te rekenen. Het verbod op het onttrekken van een woning zonder vergunning volgt uit de eerder genoemde bepalingen uit de Huisvestingswet en de Huisvestingsverordening. [appellant] had daarmee bekend moeten zijn.

[appellant] heeft in bezwaar een verzoek om matiging van de boete wegens zijn slechte financiële positie, bij het college ingediend. Dit verzoek was onderbouwd met een brief van 27 november 2017 van zijn boekhouder met voorlopige bevindingen. In die brief heeft de boekhouder te kennen gegeven dat uit de hem op dat moment beschikbare informatie volgt dat het vermogen van [appellant] ontoereikend is om de boete te kunnen betalen. Hij merkt daarbij ook op dat hij nog onderzoek moet doen naar vermogen, inkomsten en schulden van de bedrijven die [appellant] heeft of heeft gehad en zijn eindbeoordeling anders kan luiden. [appellant] heeft na deze brief geen informatie meer over zijn financiële situatie overgelegd. Hij had hiervoor in beroep en hoger beroep nog de gelegenheid. Hij heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij niet in staat was om de boete te betalen.

5.2. Gelet op het vorenstaande heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat de aan hem opgelegde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat het college terecht geen aanleiding heeft gezien om de boete te matigen.

#### **Slotsom**

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

6.1. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

#### **Noot**

1. Op 15 mei 2019 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een voor de bestuurlijke boetepraktijk belangrijke uitspraak over het vermeende onrechtmatig binnentreden van een woning door een toezichthouder en de gevolgen daarvan voor de opgelegde boete. Volgens de Afdeling levert het binnentreden door een toezichthouder alleen dan onrechtmatig verkregen bewijs op indien het huisrecht van de bewoner is geschaad. Het relativiteitsvereiste staat er aan in de weg dat niet-bewoners zich op het huisrecht beroepen indien zij met een boete worden geconfronteerd. Dit vereiste houdt in dat een bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een rechtsregel indien deze regel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, is dit de eerste uitspraak van de Afdeling in een boetezaak waar dit vereiste aan de orde komt (vgl. ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3570, r.o. 8.2).

2. In deze noot bespreken wij de zaak, de regels ten aanzien van binnentreden door een toezichthouder en de uitspraak.

3. De zaak betreft een boete van € 13.500 die is opgelegd aan een appellant die enkele kamers in de woning die hij huurde, zonder vergunning van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam (college) aan toeristen onderverhuurde. Omdat de woning daarmee zou worden onttrokken aan de woningvoorraad, handelde appellant volgens het college in strijd met de Huisvestingswet 2014 (Hvw) en de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016. In hoger beroep klaagt appellant zich over het onrechtmatig binnentreden door de toezichthouders. Volgens appellant hadden de toezichthouders geen toestemming verkregen van de toeristen en deze ook niet kunnen krijgen, omdat zij geen bewoners zijn. Daarom moet het daarmee vergaarde bewijs dat aan de boete ten grondslag is gelegd, worden aangemerkt als onrechtmatig verkregen en moet het bewijs buiten beschouwing worden gelaten.

4. In artikel 34 Hvw is bepaald dat een toezichthouder bevoegd is een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. De Huisvestingswet biedt hiermee een bijzondere regeling op artikel 5:15 Algemene wet bestuursrecht, waarmee in algemene zin de betreding van een woning door een toezichthouder *met* toestemming van de bewoner wordt geregeld. Binnentreden in een woning zonder toestemming kan volgens de wetgever slechts in uitzonderingsgevallen en dus uitsluitend met een grondslag in een bijzondere wet (*Kamerstukken II 1993/94, 23700, 3, p. 143*).

5. Andere voorbeelden van zo'n bijzondere grondslag vinden wij in artikel 5.13 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), artikel 22 Wet op de dierproeven, artikel 15 Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) en artikel 44 Waterstaatswet 1900. Krachtens die bepalingen zijn toezichthouders in sommige gevallen gebonden aan aanvullende voorwaarden als zij een woning betreden zonder toestemming. Zij mogen bijvoorbeeld uitsluitend een woning betreden met betrekking tot activiteiten als bedoeld in die bepaling (artikel 5.13, lid 1 Wabo) of met een uitdrukkelijke en bijzondere volmacht van de Autoriteit persoonsgegevens (artikel 15, lid 3 UAVG).

6. Uit de parlementaire geschiedenis bij artikel 34 Hvw volgt dat op de bevoegdheid tot binnentreden de Algemene wet op het binnentreden (Awbi) van toepassing is. Ingevolge artikel 1, eerste lid van de Awbi zijn bij het binnentreden van een woning door een toezichthouder voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van binnentreden vereist. Dezelfde verplichtingen volgen ook uit artikel 12, tweede lid van de Grondwet. Hoewel dit artikel ook zelfstandig kan worden toegepast, heeft de wetgever het noodzakelijk geacht om de in de Grondwet gecreëerde waarborgen voor de bewoner inzake binnentreden tegen zijn wil nadere wettelijke uitwerking te geven in de Awbi (*Kamerstukken II 1984/85, 19073, 1-3, p. 6*).

7. De Afdeling volgt appelland niet in zijn standpunt dat de tijdens het huisbezoek verkregen gegevens – namelijk die verzameld zijn over de bewoning van de kamers door de toeristen – onrechtmatig zijn verkregen en een deel van het bewijs daarom niet aan de aan hem opgelegde boete ten grondslag kan worden gelegd. De Afdeling overweegt dat op grond van artikel 34 Hvw geen toestemming van bewoners (i.c. toeristen) nodig is. Wel dient aan de in artikel 1, eerste lid van de Awbi neergelegde voorwaarden te zijn voldaan. Hoewel niet vaststaat of de toezichthouders zich tijdens de controle hebben gehouden aan de verplichtingen uit hoofde van artikel 1 van de Awbi om naast legitimatie (dat was gebeurd) ook het doel van het toezicht aan de toeristen uit te leggen, acht de Afdeling dat hier ook niet van belang. Het relativiteitsvereiste dat is opgenomen in artikel 8:69a Awb staat er namelijk aan in de weg dat de appelland/niet-bewoner zich op de bescherming van deze bepaling kan beroepen. Appelland was geen bewoner van de kamers op de eerste en tweede verdieping – waar de toeristen verbleven – en zijn huisrecht is dan ook niet geschaad, als de toezichthouder niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan.

8. De Afdeling oordeelt dat niet aan het relativiteitsvereiste wordt voldaan, zodat een verdere inhoudelijke bespreking van de ingeroepen norm niet meer nodig

is. Dat is een pragmatische benadering die de Afdeling in de praktijk vaker toepast (vgl. C.B. Modderman, 'Het moment van toepassing van het relativiteitsvereiste door de bestuursrechter', *NTB 2012/29*). De Afdeling had overigens ook voor een andere benadering kunnen kiezen door het relativiteitsvereiste ná een inhoudelijke beoordeling van de gestelde normschending toe te passen. De bestuursrechter heeft de vrijheid om daarin een keuze te maken (vgl. *Kamerstukken I 2009/10, 32127, C, p. 30-31*, in verband met de Crisis- en Herstelwet).

9. De Afdeling had in haar uitspraak bij de toepassing van het relativiteitsvereiste ter verduidelijking ook expliciet aansluiting kunnen zoeken bij de wetsgeschiedenis van de Awbi. Daarin wordt namelijk vermeld dat de beschermingsomvang van het huisrecht is beperkt tot de daadwerkelijke bewoners. Het huisrecht strekt tot bescherming van het ongestoorde gebruik van de woning en niet tot bescherming van de eigendom of huur daarvan (*Kamerstukken II 1984/85, 19073, 1-3, p. 20*).

10. De uitspraak van de Afdeling is wat ons betreft juist. Het gaat hier om de 'Schutznorm'-gedachte, die we ook in het strafrecht kennen. Welke kring van personen beoogt een bepaalde norm te beschermen? De norm waar het hier om gaat – overtreding van de Hvw – is ten opzichte van appelland niet aan de orde, omdat de norm kennelijk niet beoogt een niet-bewoner te beschermen. Het van de toeristen (bewoners) verkregen bewijs is dus niet onrechtmatig verkregen en kan dus niet tot vernietiging van de boete aan de niet-bewoner leiden. Deze uitspraak laat zien dat alleen de feitelijke bewoner van een woning zich kan beroepen op bescherming van het huisrecht en daarmee de normen van artikel 1 Awbi (legitimatie en uitleg van het doel van het toezicht).

*C.M. Saris & F.E. ten Hove*

## Gst. 2020/42

Centrale Raad van Beroep 20 november 2019, nr. 18/3544 WMO15

(Mrs. L.M. Tobé, R.M. van Male en A.T. Marseille)  
m.nt. E.M. Linthorst & J.C. de Wit<sup>1</sup>

(Art. 1.1.1, 2.1.4, 2.3.5 Wmo 2015)

JWWB 2019/286

ABkort 2019/559

NJB 2019/2642

AB 2020/105

RSV 2020/15

ECLI:NL:CRVB:2019:3535

<sup>1</sup> Eline Linthorst is promovenda bij de sectie Recht & Gezondheidszorg aan Erasmus School of Health Policy & Management. Joke de Wit is universitair hoofddocent bij de sectie Bestuursrecht aan Erasmus School of Law. Zij is tevens rechter-plaatsvervanger bij de rechtbank Noord-Holland en voorzitter van de algemene bezwaarschriftencommissie van de gemeente Rotterdam.