ombudsman
metropool amsterdam

Bijlage

Verslag rondetafelgesprek boetebeleid vakantieverhuur
5 september 2022, locatie: kantoor Ombudsman

Inleiding
Het Rondetafelgesprek vindt plaats onder leiding van ombudsman Munish Ramlal, ondersteund door de desbetreffende onderzoeker van de Ombudsman en een notulist.
Deelnemers aan het gesprek zijn: Wethouder wonen, drie bewoners/verhuurders, vier gemeenteraadsleden/woordvoerders, twee ambtelijke vertegenwoordigers vanuit de directie Wonen en twee vanuit het Juridisch Bureau, een vertegenwoordiger vanuit Amsterdam Gastvrij en een onderzoeker vanuit de UvA.

"The whole system in one room"
De ombudsman heet iedereen welkom en benadrukt de bijzondere setting van "the whole system in one room" waarbij naast bewoners zowel een bestuurder, ambtenaren, raadsleden als ook de Ombudsman aanwezig zijn.
Helaas is de aanleiding hiervoor nooit zo leuk omdat het gaat over wat niet goed is gegaan
De ombudsman licht de aanleiding van deze bijeenkomst toe: Medio 2021 ontving hij signalen over hoge boetes bij Airbnb-verhuur. Volgens de bewoners/verhuurders die ze hadden ontvangen ging het om misverstanden maar zij slaagden er niet in om de gemeente hiervan te overtuigen. Ook kreeg de ombudsman vragen van de pers omdat bewoners zich tot Het Parool hadden gewend. Hij besloot een rondetafelgesprek te organiseren waarbij iedereen vanuit zijn eigen rol en expertise de thematiek kan belichten.
De ombudsman nodigt allereerst de bewoners/verhuurders uit om hun verhaal te doen:

Samenvatting verhaal van bewoner/verhuurder, meneer X
Meneer X verhuurde zijn huis sinds 2014 via Airbnb, tijdens zijn eigen vakanties. In april 2020 overleed zijn broer (39) volkomen onverwacht, een zeer traumatische gebeurtenis. In die periode was hij zelf bezig om een eigen onderneming in de kinderopvang te starten maar dat strandde door corona. Hij had het gevoel dat zijn wereld instortte. Hij had geen werk meer en moest de gecompliceerde nalatenschap van zijn broer afhandelen. In februari 2021 ontving hij een brief van de gemeente waarin werd meegedeeld dat er € 6.000 boete zou worden opgelegd omdat hij in deze turbulente periode vergeten was een melding van de verhuur te maken. Meneer X bestreed dat niet, maar wilde wel dat er oog voor zijn bijzondere omstandigheden zou zijn. De gemeente hield echter vast aan de eerdere beslissing.

Reacties
Een raadslid geeft aan het verhaal van meneer X te kennen en vraagt hem of zijn bezwaar tegen de boete meer principieel van aard is - omdat zijn persoonlijke omstandigheden niet werden meegewogen - of dat het puur om de hoogte van de boete gaat. Meneer X licht toe dat hij een boete van €300 gewoon betaald zou hebben, want hij had op dat moment genoeg problemen. Maar omdat het bedrag zo hoog was moest hij wel in actie komen. Het ging immers om zijn laatste geld.
De ombudsman vraagt waarom niet naar de bestuursrechter is gestapt, die is immers ook zonder advocaat te benaderen. Meneer X geeft aan dat hij zonder de juiste juridische bewoordingen van een advocaat praktisch kansloos zou zijn. Een andere bewoner/verhuurder bevestigt dat online overal

gemeld wordt dat iedereen deze zaken verliest. Meneer X heeft ook diverse juridische argumenten vanuit de gemeente gehoord die hem duidelijk maakten dat het zinloos was om naar de rechter te stappen.
De ombudsman heeft dit signaal vaker gehoord. Bij de bespreking van het bezwaar tonen ambtenaren weliswaar begrip voor de situatie, maar er volgt toch een vaststaande beslissing. Dat duidt er volgens hem op dat ambtenaren niet de ruimte krijgen een andere afweging te maken.

Samenvatting verhaal bewoonster/verhuurster, mevrouw Y
In 2021 heeft bewoonster haar huis 11 dagen via Airbnb verhuurd. Ze verkeerde in de veronderstelling dat ze alleen een melding moest doen, maar toen ze op Airbnb keek zag ze dat ze een registratienummer moest aanvragen. Dat heeft ze gedaan en ze nam aan dat de gemeente daarmee ook kon zien hoe vaak ze haar huis verhuurde. Ze ontving een boete van € 11.600 omdat ze geen vergunning had en niet had gemeld. Toen haar zienswijze werd afgewezen heeft ze zich online in de materie verdiept en ontdekte ze dat er heel veel gelijksoortige zaken waren die allemaal kansloos waren geweest bij de rechter. Ze heeft op kosten van haar ouders een dure advocaat ingehuurd voor het bezwaarschrift. Dat heeft hen € 3.000 gekost. Daarna kwam ze achter het bestaan van belangenbehartiger Amsterdam Gastvrij. De procedure is inmiddels stilgezet.

Reacties
Vanuit Amsterdam Gastvrij wordt aangegeven dat verhuurders het registratiesysteem verwarren met de vergunning. Zij denken dat ze een vergunning hebben gekregen wanneer ze zich hebben geregistreerd. Dat er daarnaast nog een vergunning moet worden aangevraagd en de verhuur gemeld moet worden, gaat vaak mis bij de eerste keer. Mevrouw Y vraagt zich af op welke manier de informatie beschikbaar is. Amsterdam Gastvrij vertelt dat Airbnb naar de gemeentelijke website linkt. Hij heeft de gemeente verzocht of personen die een registratienummer hebben aangevraagd (en daarmee met naam en adres bekend zijn) een brief konden krijgen waarin ze daar op gewezen worden. Dat is niet gelukt.

Samenvatting verhaal van bewoner/verhuurder Z
In april 2020 werd door meneer Z contact gelegd met een huurder die het huis tijdens de vakantie voor € 450 wilde huren; dit werd direct vastgelegd. Vanaf juli 2020 trad echter de vergunningsplicht in werking. Dat heeft geresulteerd in een boete van €11.600. De hoogte van de boete heeft effect op de financiële gedragingen van zijn gezin. Grote aankopen worden bijvoorbeeld uitgesteld.

Reacties
De wethouder bedankt de bewoners voor het delen van hun persoonlijke verhalen. Ze heeft hun verhalen ook in de raadsvergadering gehoord. Het spijt haar dat ze dit gesprek moet verlaten maar meldt dat op 8 september een vervolggesprek met Amsterdam Gastvrij is gepland. Ze is benieuwd naar de terugkoppeling van dit gesprek door de ombudsman en de ambtenaren.
De wethouder wil nog wel even stilstaan bij het proces en de genoemde raadsbrief. Er is veel tijd en moeite in de raadsbrief gestoken, waarvoor ze ook de aanwezige ambtenaren bedankt. Deze brief moest snel inzicht geven in de gemeentelijke aanpak. Omdat men getracht heeft om daarbij zo volledig mogelijk te zijn, is deze misschien niet makkelijk leesbaar. Ze heeft hun verhalen gehoord maar kan geen beloftes doen.

De ombudsman benadrukt dat de verhalen van de bewoners zo belangrijk zijn, omdat volgens de ombudsman het perspectief van de burger leidend moet zijn voor alles wat er in het openbaar bestuur gebeurt. Hij onderscheidt in hun verhalen problemen op drie verschillende niveaus.

1) Op politiek niveau: speelt de keuze voor een zware boete en het systeem van vergunning, registratie en melding;
2) Op het niveau van de uitvoering: geen vaste contactpersoon, de bezwaarprocedure die geen heroverweging kent, ambtenaren die niet goed weten wat ze met het beleid moeten;
3) Niveau van de persoonlijke omstandigheden: weinig financiële draagkracht, administratie niet op orde als gevolg van persoonlijk problemen.

Overlast toerisme

Vanuit de aanwezige raadsleden wordt opgemerkt dat het perspectief van de burger deels ook ten grondslag lag aan de maatregelen om de wildgroei aan verhuur te beteugelen. Er was sprake van overlast en stijgende woningprijzen. Een gemeenteraadslid werpt tegen dat de overlast in de binnenstad voornamelijk veroorzaakt wordt door hotels en niet door Airbnb. Het desbetreffende raaslid heeft zelf ook veel overlast ondervonden van een shortstay naast zijn huis in het centrum.

De ombudsman geeft aan dat het beleid om goede redenen is gemaakt. Het ging om ernstige overlast. Maar wanneer iemand signalen afgeeft dat hij ernstig in de problemen komt door dit beleid kan niet worden volstaan met verwijzen naar het systeem en de regels. Hij is dan ook benieuwd hoe er vanuit de ambtelijke kant naar de geschetste problemen gekeken wordt.

Vanuit het Juridisch Bureau wordt aangegeven dat men snapt dat het krijgen van een hoge boete veel impact heeft. Maar aan de andere kant zijn er burgers die vinden dat een vergunning te makkelijk wordt afgegeven. Zij ervaren veel overlast en roepen om strengere handhaving.
Een raadslid merkt op dat er bij overlastmeldingen niet zozeer wordt opgetreden, maar wordt ingezoomd op de regels, zoals brandveiligheid; meer mag Bouw en Woningtoezicht ook niet doen. De burgemeester verwijst bij overlast naar de politie. Maar die komt niet als je ze belt. Amsterdammers hebben last van overlast, niet van theoretische woningonttrekking.

Een gemeenteraadslid wijst erop dat een kwestie pas bij de politiek terechtkomt als die media-aandacht heeft gekregen. Daarmee lijkt het beleid geheel afhankelijk van hoe de politieke wind waait.

Ambtelijke kant

De ombudsman wil ook de ambtelijke kant van het verhaal belichten. Ambtenaren hebben de verhalen gehoord en de raadsbrief is onder hoge druk met hun hulp tot stand gekomen. Daarna wil hij ook de politiek de gelegenheid geven om te reageren, met name op de huidige situatie.

Bijzondere omstandigheden

De ombudsman geeft aan dat er juridisch gezien bij bezwaar ook rekening moet worden gehouden met feiten en omstandigheden. Meneer Z heeft een brief van 30 kantjes geschreven. De ombudsman heeft zelf ook in andere bezwaarprocedures gezien, dat daar niet naar bijzondere omstandigheden wordt geluisterd. Hij snapt dat het ingewikkeld is voor ambtenaren om af te wijken omdat hier een politieke keuze aan vooraf is gegaan.

De ombudsman hanteert als stelregel "wie het ziet mag beslissen", waarbij de ambtenaar veel meer ruimte moet krijgen om zelf te kunnen beslissen, met daarin allerlei systemen van ambtelijke onderlinge intervisie.

Eén van de vertegenwoordigers van het Juridisch Bureau dankt de aanwezige bewoners voor hun verhaal. Hij vertelt dat het aantal juristen binnen de gemeente relatief klein is (300 juristen op 18.000 ambtenaren). Als ambtenaar heeft hij te maken met beleid en handhaving die is ingevoerd om een bepaalde reden. Op individueel niveau heeft de vakantieverhuur inderdaad weinig impact op de leefomgeving, maar wanneer 100.000 Amsterdammers zich daarmee bezighouden ligt het anders. Daarnaast is er nog het probleem dat de beslissingen dan per individuele beoordelaar kunnen verschillen. Niettemin is het goed om het beleid te bekijken.

De ambtelijke vertegenwoordiger die verantwoordelijk is voor het beleidsteam licht toe dat het beleid wel een ontwikkeling heeft doorgemaakt, maar dat het aan de politiek is om te beslissen hoe hoog de boetes moeten zijn. Dat is niet aan de uitvoering. Voorheen ging het om excessief verhuur van illegale hotels. Toen de 30 dagen-regel werd ingevoerd, moest ook gehandhaafd worden op de tijdsduur en het aantal huurders. Bij de beleidsadvisering was daarmee duidelijk bij welke groep de boetes voortaan terecht zouden komen: bewoners die minder dan 30 dagen verhuren en daar niet al te veel aan verdienen. Dat moment is gepasseerd. Dat maakt de ruimte beperkter om als ambtenaar af te wijken van het beleid.
Nu is het moment waarop er teruggekeken wordt naar de effecten van het beleid.

Meneer Z vraagt zich af wat je als burger aan moet dragen om een andere beoordeling te krijgen dan het standaardverhaal dat de boete betaald moet worden.
Het Juridisch Bureau wijst erop dat het beleid is vastgesteld door gekozen volksvertegenwoordigers. De afgelopen drie jaar is er binnen de gemeente een cultuuromslag gaande waarbij meer ruimte komt om te luisteren en op een andere manier naar zaken te kijken. Om te bereiken dat ambtenaren feedback aan de raad of het college kunnen geven op beleid dat niet meer passend is, moeten ze zich veilig voelen. Dat is niet van de ene op de andere dag geregeld.
Daarnaast geeft het Juridisch Bureau aan dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke gevallen ongelijk. Wat het ook lastig maakt is dat heel weinig mensen weten wat de bezwaarprocedure is. Dan mis je een grote groep gelijke gevallen.
Vanuit de directie Wonen wordt opgemerkt dat dit een generieke oplossing is die de uitvoering meer ruimte zou bieden om af te wijken van het beleid. Daarin schuilt tegelijk ook de moeilijkheid om vast te stellen wanneer een hoge boete wel gerechtvaardigd is. Ook voor mensen zonder specifieke omstandigheden blijft het een hoog bedrag.

Signalen naar politiek vanuit de ambtelijke organisatie
Amsterdam Gastvrij wil vooral weten of de ambtenarij signalen naar de politiek heeft teruggegeven dat het beleid niet meer passend is op de huidige situatie.
Directie Wonen geeft aan dat in het beleid zit verdisconteerd dat je je niet langer richt op leefbaarheidsovertredingen maar op de vergunning, 30 dagen verhuur en of je daar de juiste dingen voor hebt ingevuld. Daarmee weet je dat deze groep verhuurders ertussen kan zitten.

Een raadslid vraagt zich af hoe je het graderen naar persoon zou kunnen organiseren. Wanneer een ambtenaar er op basis van zienswijze of bezwaar ervan overtuigd raakt dat een boete die vanuit het

beleid is opgelegd erg hoog is, heeft die dan een eigenstandige bevoegdheid om de boete te matigen of moet dat worden voorgelegd aan het college? Het Juridisch Bureau licht toe dat een directeur soms beslissingsbevoegdheid heeft, maar wanneer de beslissing afwijkt van het beleid moet dat aan het college worden voorgelegd.

Meneer X heeft alle stukken gedeeld waaruit zijn lastige financiële situatie bleek, maar die vormden blijkbaar geen aanleiding voor matiging. Hij vraagt zich af wat er dan moet gebeuren voor dit wordt meegewogen. Een raadslid vult aan dat mensen zelfs hun huis zouden moeten verkopen omdat dit als bezit wordt beschouwd. Meneer Z noemt een voorbeeld waar het pensioen opengebroken moest worden om te kunnen betalen. In die zin is het rigide beleid. Het bedrag is weliswaar door de Raad van State van ruim € 20.000 teruggebracht naar ruim € 11.000 maar het blijft voor bewoners een onredelijk hoog bedrag.

Een raadslid merkt op dat beleidsmedewerkers en raadsleden maar weinig signalen terugkrijgen van de uitvoering terwijl het om complexe dossiers gaat. De raad zou vragen kunnen stellen over de klachtbehandeling en zelf na kunnen gaan welk beeld daaruit naar voren komt. Raadsleden zouden hun eigen terugkoppeling moeten organiseren naar de politiek.

Precedentwerking
Een raadslid wijst erop dat wanneer de raad generieke maatregelen neemt met generieke bepalingen het moeilijk wordt om maatwerk te leveren. Je hebt ook te maken met precedentwerking. Juristen adviseren ook om voorzichtig te zijn met het maken van uitzonderingen. De druk op de stad is zo hoog en je zit klem in het kader van de rechtsgelijkheid.
De ombudsman wijst in het kader van behoorlijkheid op een uitspraak van de Raad van State die vermeldt dat juist bij gefixeerde boetes rekening moet worden gehouden met feiten en omstandigheden, zoals financiële draagkracht, de mate van verwijtbaarheid en de ernst van de overtreding. Hij snapt dat het voor de uitvoering lastig kan zijn om te bepalen wanneer je dit moet doen, maar wanneer er een klacht of bezwaar ligt, is er aanleiding om die omstandigheden extra te gaan wegen. Als je dat niet doet komt de behoorlijkheid in het gedrang.

Vanuit het Juridisch Bureau wordt gesteld dat de stappen uit de uitspraak van de Raad van State waar de ombudsman aan refereert altijd worden meegenomen. De Raad van State is tot december 2020 heel strikt geweest en kende maar één boete namelijk € 20.000. Die hoge boete is altijd in stand gehouden door de Raad van State. Na de Toeslagenaffaire zijn de boetes meer gedifferentieerd, niet alles werd zonder meer onder onttrekking geschaard. Daarvoor werd een verordening gemaakt. Vooruitlopend op de verordening werd deze matiging al in de werkwijze gehanteerd. De matiging zit dus al ergens in het proces. Er kan niet zonder meer gesteld worden dat de boete op zich te hoog is want daaraan ligt een politiek besluit ten grondslag, maar in het individuele geval worden specifieke omstandigheden wel meegenomen.

Een raadslid brengt in dat er een advies ter beoordeling naar de wethouder moet worden gestuurd wanneer matiging wenselijk wordt geacht. Dat is nu nog niet gebeurd omdat het beleid recent is gewijzigd. Hij vraagt zich af of de aanwezige ambtenaren voor de aanwezige drie bewoners reden zien om matiging te vragen bij de wethouder. De directie Wonen geeft aan dat daar nu geen uitspraak over kan worden gedaan. Daarvoor zou het hele dossier moeten worden beoordeeld. Men geeft ook aan dat er nu niet op individuele gevallen ingegaan kan worden.

De ombudsman heeft hier begrip voor maar vindt de vraag wel relevant.

Cultuuromslag
Het Juridisch Bureau licht toe dat tegenwoordig altijd eerst wordt gebeld met mensen die een bezwaarschrift hebben ingediend om na te gaan wat er speelt. Dat is een grote cultuuromslag voor de ambtenaren. Deze passende aanpak is momenteel nog in ontwikkeling. De ombudsman merkt op dat juist in dit soort situaties het gesprek met de burger belangrijke extra informatie kan geven om een cultuurverandering te bespoedigen.
Mevrouw IJ had heel graag willen spreken met de desbetreffende jurist maar slaagde er echter nooit in om die te bereiken. Dat zou haar wel geholpen hebben. De ombudsman hoort dit ook heel vaak in zijn klachtenpraktijk. Ook meneer Z meldt dat het heel lastig is om de ambtenaar die het besluit heeft genomen zelf aan de lijn te krijgen.

Mogelijke oplossing: de waarschuwingsboete
Meerdere raadsleden vragen zich af of het mogelijk is om particuliere verhuurders bij een eerste fout een waarschuwing of lage boete op te leggen en bij herhaling een hoger bedrag. Mevrouw Y had graag een waarschuwingsmail of brief ontvangen. Dan had ze direct actie ondernomen om alsnog een vergunning aan te vragen. Een lage waarschuwingsboete zou ze ook zonder meer hebben betaald. De andere bewoners/verhuurders kunnen zich daarin vinden.

Hardheidscommissie
Een raadslid geeft aan al eerder verzocht te hebben om een hardheidscommissie; toenmalig wethouder Groot Wassink wees dat van de hand. Hij vraagt zich af of dit de ambtenaren zou kunnen helpen bij hun afwegingen. Het Juridisch Bureau vraagt zich af wie dan moet beslissen welke gevallen er aan de hardheidscommissie moeten worden voorgelegd. Dat is bijna hetzelfde als bepalen in welke gevallen de wethouder moet beslissen.
Het desbetreffende raadslid wijst erop dat het bij human resource-afwegingen heel normaal is om iemand door te verwijzen naar een hardheidscommissie

Hoe nu verder?
De ombudsman stelt de aanwezigen in de gelegenheid om een laatste opmerking te plaatsen.
Mevrouw Y merkt op dat er ook in de politiek te weinig gedacht wordt aan de impact die het beleid heeft op de burger. Zij heeft zelfs ook tijdens dit gesprek te veel hoofd en te weinig hart ervaren. Iedereen verklaart waarom iets gebeurt maar er wordt niet gezocht naar oplossingen.
De ombudsman vraagt de gespreksdeelnemers na te denken over de eigen rol en wat hij kan bijdragen aan de problemen met het boetebeleid die hier geschetst zijn.
Donderdag 8 september is er een aanvullend gesprek van Amsterdam Gastvrij met de wethouder en de raadsleden zullen deze problemen ook terugkoppelen aan hun eigen fractie.
Als de ombudsman hier verder iets in kan betekenen hoort hij dat graag. Hij stuurt een verslag waarop gereageerd kan worden. Daar kan een brief of gesprek uit voortvloeien.

Om Ombudsman-onderzoeker dankt iedereen voor deelname aan het gesprek en roept de aanwezigen op om er in de politieke discussie rekening mee te houden dat het systeem van vergunningaanvragen, registreren en meldingen maken aan de achterkant helemaal kan kloppen maar dat dit voor de bewoners niet altijd logisch hoeft te zijn.