Intern memo tbv bespreking voorstel verlagingsbeleid

Samenvatting voorstel:

Nieuw beleid:

- De boetes voor eerste administratieve overtredingen vakantieverhuur (meldplicht, vergunningplicht, inschrijving BRP en registratieplicht) gaan naar **3.000 euro**, dat is ongeveer een derde van het oorspronkelijke bedrag. Bij meerdere geconstateerde administratieve overtredingen is de eerste boete ook 3.000 euro. Cumulatie is de eerste keer niet aan de orde. Voor de overige overtredingen blijven de boetes ongewijzigd.

Terugwerkende kracht:

- Het nieuwe beleid heeft terugwerkende kracht tot aan de invoering van de registratieplicht (1 oktober 2021). Indien de sterke wens er is om de insprekers te compenseren dan wordt geadviseerd om reeds opgelegde boetes die nog in procedure zijn te verlagen conform het nieuwe bedrag (alternatief voor terugwerkende kracht).

Menselijke maat:

- De 'werkinstructie matiging boetes' wordt aangepast aan het nieuwe boetebeleid en de zich ontwikkelende jurisprudentie. Deze werkinstructie geldt voor alle boetes die Wonen oplegt, niet alleen voor vakantieverhuur. Onder meer de manier waarop burgers kunnen aantonen dat zij financiële problemen hebben wordt aangepast.

Inleiding

In het coalitieakkoord is het volgende opgenomen: *We blijven illegale hotels bestrijden met hoge boetes maar nu het registratiesysteem voor vakantieverhuur in werking is getreden, passen we het boetesysteem zo aan dat de eerste boete voor een administratieve overtreding lager wordt.*

Uit deze passage blijkt dat het beleid voor vakantieverhuur van de voorgaande jaren wordt voortgezet, inclusief hoge boetes, maar dat alleen eerste administratieve boetes verlaagd worden. In de raadsbrief van 8 juli 2022 is reeds gecommuniceerd dat het niet gaat om B&B en ook niet om andere overtredingen zoals leefbaarheidsovertredingen. In dit memo is ingedeeld in drie delen, te weten:

1. Het nieuwe beleid
2. Toepassen terugwerkende kracht
3. Toepassen menselijke maat

Onder het nieuwe beleid wordt verstaan de nieuwe hoogte van de boete, dus sec de verlaging. Het nieuwe beleid wordt vastgesteld in de collegevergadering van 25 oktober 2022 en geldt vanaf dat moment voor nieuw op te leggen boetes. Daarnaast wordt een voorstel gedaan om de boetetabel uit de Huisvestingsverordening in 2024 te wijzigen conform het nieuwe beleid. Het wijzigen van de boetetabel is een bevoegdheid van de gemeenteraad.

Daarnaast ligt ook de vraag voor of het (juridisch) mogelijk en bestuurlijk wenselijk is om reeds opgelegde boetes terug te betalen. Hiervoor worden vier opties besproken. Ten slotte is er ook gevraagd om nog beter naar de menselijke maat te kijken in individuele zaken. De menselijke maat heeft op dit moment voor een groot deel een plek in de 'werkinstructie matiging boetes'. Hierin staat hoe moet worden omgegaan met de bijzondere omstandigheden in een concrete zaak.

Analyse
Er heeft een analyse plaatsgevonden van de reeds opgelegde administratieve boetes. De analyse is nog niet volledig afgerond, met name de zaken vóór 1 juli 2020 moeten nog bekeken worden, maar er zijn wel een aantal (voorlopige) conclusies te trekken. De zaken vanaf 1 oktober 2021 (invoering registratieplicht) zijn allemaal meegenomen

- Er zijn <u>geen</u> boetes opgelegd voor overtreding van de volgende voorwaarden:
    - het louter niet ingeschreven staan in de BRP
    - het niet hebben van een registratienummer

  Er is één boete opgelegd voor het enkel niet hebben van een vergunning.
  <u>Alle opgelegde administratieve boetes, op één na, gaan dus om het niet melden al dan niet in combinatie met het niet hebben van een vergunning</u>.
- Uit de analyse blijkt dat er geen boetes zijn opgelegd in zaken waarin het gaat om één keer niet melden. Het gaat bijna altijd om zaken waarin nooit is gemeld of geen vergunning is afgegeven, terwijl er meerdere keren is verhuurd. Wat we hebben kunnen zien is dat in de meeste gevallen vaker dan vijf keer is verhuurd zonder melding, al dan niet in combinatie met geen vergunning hebben, voordat de eerste boete wordt opgelegd. De gemeente gaat hierbij af op recensies, die na een verhuring soms wel en soms niet worden geplaatst. Het werkelijke aantal niet gemelde verhuringen ligt in

sommige gevallen waarschijnlijk hoger. Of de dertig nachten zijn overschreden is uit de recensies meestal niet op te maken.
- In vrijwel elke zaak wordt een beroep gedaan op matiging van de boete. In de meeste gevallen wordt aangegeven dat men niet op de hoogte was van de wet- en regelgeving omtrent toeristische verhuur. Dit argument leidt niet tot matiging van de boete omdat iedere burger wordt geacht de wet te kennen. Slechts een enkele keer wordt aangegeven dat men vergeten is de vakantieverhuur te melden. Het gaat in die gevallen om vaker dan één vergeten te melden. Ook dit argument leidt niet tot matiging van de boete, omdat men hier eigenlijk de overtreding toegeeft en er tot nu toe geen reden was om bijvoorbeeld uit coulance te matigen.
- Matiging van de boete komt zelden voor. Als wordt gesteld dat de boete niet betaald kan worden en de stelling wordt onderbouwd (geringe financiële draagkracht), dan wordt hier zorgvuldig naar gekeken en soms wordt de boete verlaagd of wordt afgezien van boeteoplegging. Matiging door de gemeente naar aanleiding van geringe financiële draagkracht is voor zover bekend in twee zaken gebeurd.

1. Nieuw boetebeleid vakantieverhuur

Afschrikwekkende werking bij aantasting van de woningvoorraad en/of leefbaarheid blijft.
Het vakantieverhuurbeleid heeft de afgelopen jaren een vlucht genomen. De opkomst van digitale platforms heeft ervoor gezorgd dat steeds meer woonruimte werd verhuurd aan toeristen, waardoor veel Amsterdammers overlast ervaarden en woningen werden opgekocht voor dit doel. De gemeenteraad heeft dit fenomeen willen reguleren, eerst via vrijwillige afspraken met o.a. Airbnb en daarna met steeds strengere regels en hoge boetes. Dit was nodig omdat de regels telkens door maatschappelijke realiteit werd ingehaald en Amsterdammers veel overlast ondervonden. Vakantieverhuurders zochten de grenzen op van de regels, omdat er veel geld met vakantieverhuur kan worden verdiend, zonder daarbij te denken aan andere omwonenden. Er lijkt inmiddels, niet in de laatste plaats door het gevoerde beleid, een kentering ingezet te zijn. Er worden veel minder (grote) eigenaren gezien in de handhaving die woningen continu aan toeristen verhuren.

Voorop blijft staan dat overtredingen waarbij de schaarse woonruimtevoorraad en/of de leefbaarheid direct in geding zijn, stevig worden beboet. Gezien het maatschappelijk belang vindt het college hier verlaging niet gewenst, zeker niet omdat met vakantieverhuur veel geld kan worden verdiend zodat lage boetes onvoldoende afschrikwekkende werking hebben. Boetes die zien op de leefbaarheid (zoals maximaal aantal nachten en personen) blijven dan ook ongewijzigd. Ook de boetes voor de klassieke 'illegale hotels' - woonruimte die aan toeristen wordt verhuurd en waar niemand woont – blijven eveneens ongewijzigd. Zoals gezegd was lange tijd sprake van een wildgroei aan woonruimte die gekocht werd om vervolgens bedrijfsmatig (illegaal) aan toeristen te verhuren. Sinds een aantal jaar is deze bedrijfsmatige vorm van toeristische verhuur minder geworden en komen in de handhaving vooral particuliere bewoners naar voren die tijdens vakantie hun eigen woning verhuren aan toeristen, en zich daarbij soms niet houden aan de administratieve voorwaarden die noodzakelijk zijn voor de inzichtelijkheid van de mate van verhuur, de regulering en adequate handhaving.

Verlaging boete bij een eerste administratieve overtreding
Bij vakantieverhuur zijn er vier administratieve verplichtingen:
1. Het hebben van een registratienummer dat vermeld moet worden bij elk aanbod;
2. Het hebben van een vergunning indien men daadwerkelijk verhuurt;

3. Een juiste inschrijving in het BRP;
4. Het melden van iedere verhuur voorafgaand aan de eerste nacht dat deze plaatsvindt.

Bij het nieuwe boetebeleid gaat het alleen om deze vier overtredingen, voor de eerste keer opgelegd aan bewoners die niet bedrijfsmatig handelen. Om deze reden valt B&B bijvoorbeeld niet onder het nieuwe beleid, daar is wel sprake van bedrijfsmatig handelen. Immers, met een vergunning mag het hele jaar door aan toeristen worden verhuurd en is er sprake van permanente onttrekking van een gedeelte van de woonruimte aan de woonruimtevoorraad.

De administratieve voorwaarden zijn nog steeds belangrijk en nodig, maar bovengenoemde boetes worden verlaagd gelet op de hierboven geschetste ontwikkeling. Daar komt bij dat met de invoering van de registratieplicht een groot deel van de advertenties op grote platforms (tijdelijk) zijn verwijderd. De wens is dat minder streng wordt opgetreden tegen *first offenders* die een administratieve overtreding begaan.

➔ **Advies: voor de groep eerste overtreders een derde van de huidige boete opleggen, afgerond naar boven, namelijk 3.000 euro.**

Bij een tweede of volgende overtreding blijft de boete € 8.700 per overtreding. Als na vijf jaar geen nieuwe boete is opgelegd begint men weer met een schone lei, omdat het onredelijk is om na deze periode de eerder opgelegde boete nog na te dragen.

Onderbouwing nieuwe bedrag
Bij de keuze van de hoogte van de boete is geprobeerd een balans te vinden tussen verschillende zaken. Enerzijds dient de boete afschrikwekkend genoeg te zijn, ook in relatie tot de gemiddelde inkomsten die met vakantieverhuur kunnen worden behaald. Met een gemiddelde prijs per nacht van ruim 150 euro, in het Centrum zelfs 250 euro per nacht, kan bij een enkele verhuring van een paar dagen best een fors bedrag worden verdiend. Het is niet wenselijk dat door de verlaging van de boete meer mensen ervoor kiezen om zich de eerste keer niet aan de administratieve voorwaarden te houden, omdat de eerste boete zich niet verhoudt tot de opbrengst die kan worden behaald met de verhuur. Voorkomen moet worden dat men het risico op de eerste boete voor lief neemt. Anderzijds gaat het bij het nieuwe beleid om particuliere bewoners die niet bedrijfsmatig handelen, een belangrijk verschil met de B&B-houders of kamerverhuurders. Daarnaast is de meldplicht vakantieverhuur een unieke voorwaarde in het boetesysteem, in die zin dat elke keer dat een verhuring plaatsvindt dit vooraf gemeld moet worden. Ook moet elk jaar de vergunning worden vernieuwd. Dit vergt dus, anders dan bij andere vormen van woninggebruik zoals B&B, kamerverhuur of woningvormen, een constante alertheid van de vakantieverhuurder, waardoor sneller per abuis een melding wordt vergeten of een verhuring wordt gedaan terwijl de vergunning niet meer geldig is en er nog geen nieuwe vergunning is aangevraagd. De wens is om hier coulanter mee om te gaan door dit te verdisconteren in een eerste lagere boete.

Cumulatie van boetes
Een administratieve verplichting is geen vrijblijvende verplichting. Elk van de vier administratieve verplichtingen is nodig om vakantieverhuur maatschappelijk verantwoord te kunnen laten plaatsvinden. Elke overtreding wordt dan ook beboet, maar het college vindt het niet gewenst dat indien een combinatie van administratieve overtredingen wordt geconstateerd, elke overtreding bij *dezelfde* verhuuractie opnieuw met € 3.000 wordt beboet. Daarom wordt voor het eerste 'moment' van overtreding één boete opgelegd als het enkel gaat om administratieve overtredingen.

➔ **Advies: bij een eerste overtreding 3.000 euro opleggen, ongeacht het aantal administratieve overtredingen dat op dat moment wordt geconstateerd.**

Als sprake is van een leefbaarheidsovertreding in combinatie met een administratieve overtreding, dan geldt dezelfde systematiek als nu reeds geldt in de Huisvestingsverordening, namelijk hoogste boete volledig + een derde van de administratieve boete. Verhuur aan 6 personen + niet melden wordt dan 11.600 euro + 1.000 euro = 12.600 euro. Nu zou dat zijn 11.600 + 2.900 (een derde van 8.700) = 14.500 euro.

Risico's/aandachtspunten verlaging administratieve boetes

➔ 5.1,2,i

➔ 5.1,2,i

➔ 5.1,2,i

➔ Er zitten financiële consequenties aan het verlagen van boetes. De administratieve boetes vormen de meest opgelegde boetes voor vakantieverhuur. Per jaar is de prognose dat sprake is van **300.000 euro** aan structurele inkomstenderving. De taakstelling moet hierop worden aangepast.

Nader onderzoek mogelijk
Het niet voldoen aan een administratieve verplichting wordt in beginsel lager beboet. Dat neemt echter niet weg dat, zeker als aan meerdere verplichtingen niet is voldaan, een nader onderzoek kan worden gestart naar de verhuuractiviteiten op dat adres. Bijvoorbeeld om te beoordelen of is voldaan aan de voorwaarden die zien op bescherming van de leefbaarheid zoals het maximaal aantal nachten of personen. Deze hebben immers direct invloed op de schaarse woningvoorraad en/of de leefbaarheid. Het is niet de bedoeling dat lagere boetes aanleiding kunnen zijn om het 'verlies' van relatief lage boetes voor lief te nemen om zo langere tijd de voorwaarden die zien op bescherming van de leefbaarheid te kunnen negeren. Dat zou het doel van de verlaging ondermijnen en is daarom maatschappelijk ongewenst. In dat geval blijft het college het volledige instrumentarium aan handhaafmiddelen inzetten.

2. Terugwerkende kracht van nieuwe beleid

Normaal gesproken heeft nieuw boetebeleid geen consequenties voor boetes opgelegd voor de datum van inwerkingtreding van het beleid. In dit geval is toegezegd ook eerder opgelegde boetes te onderzoeken en te beslissen of het wenselijk en juridisch haalbaar is om eerder opgelegde boetes te toetsen aan het nieuwe beleid en eventueel een aantal eerder opgelegde boetes te verlagen.

Voorop staat dat er strikt genomen geen juridische belemmeringen zijn om eerder opgelegde boetes te herzien. De gemeente kan hiervoor kiezen, te meer omdat het gaat om een voor de burger gunstige uitkomst. Er moet wel rekening gehouden worden met de beginselen van behoorlijk bestuur, dus de herziening van de boetes mag bijvoorbeeld niet willekeurig zijn. Toepassen van terugwerkende kracht heeft wel een aantal juridische risico's. De risico's worden hieronder besproken.
De vraag is verder of het college het wenselijk vindt om ook eerder opgelegde boetes aan het nieuwe beleid te toetsen.

Hieronder worden een aantal scenario's weergegeven voor het met terugwerkende kracht herzien van boetes. Indien enige terugwerkende kracht door het college wenselijk wordt geacht, moeten er twee keuzes gemaakt worden:
1. Tot welke datum gaan we terug?; en
2. Geldt het beleid ook voor onherroepelijke boetes?

Optie 1: Inwerkingtreding vanaf de vaststelling door het college (25 oktober 2022)
Overwegingen:

- Duidelijkheid voor de burger. Er wordt geen terugwerkende kracht verleend aan het beleid.
- Geen financiële risico's voor reeds afgesloten boekjaren.
- De zaken die we kennen via insprekers in de TAR en de Ombudsman vallen hier niet onder. Dit kan in de raad discussie opleveren, omdat wellicht gezegd kan worden dat de 'beloftes' van de wethouder uiteindelijk tot niks hebben geleid. Er moet onderbouwd worden waarom we, na ons interne onderzoek en de gewekte verwachtingen bij de burger, geen terugwerkende kracht verlenen.
- Overzichtelijk in de uitvoering.

Optie 2: Inwerkingtreding vanaf de invoering van de registratieplicht (1 oktober 2021)
Overwegingen:

- Wordt in het coalitieakkoord genoemd als reden voor verlaging. Met de registratieplicht kan moeilijker anoniem worden verhuurd, waardoor handhaving gerichter kan plaatsvinden. Zonder registratienummer kan ook moeilijker op de grote platforms als Airbnb worden geadverteerd. Platforms zijn namelijk verplicht om advertenties zonder nummer te verwijderen. Het aantal advertenties is naar aanleiding van de invoering van deze regel fors gedaald.
- De registratieplicht is een landelijk instrument dat veel media-aandacht heeft gegenereerd. De kenbaarheid van de regels voor vakantieverhuur bij de burger is vergroot.

- Het gaat om een bedrag van 420.400 euro aan opgelegde boetes. Een groot deel daarvan zal nog niet onherroepelijk zijn. De prognose is dat dit ongeveer **300.000 euro** gaat kosten aan restituties. Dit zijn incidentele kosten.
- De zaken die we kennen via insprekers in de TAR en de Ombudsman vallen hier (waarschijnlijk) niet allemaal onder. Dit kan in de raad discussie opleveren, omdat de 'beloftes' van de wethouder uiteindelijk tot weinig hebben geleid voor deze insprekers.
- Overzichtelijk in de uitvoering.

Optie 3: Inwerkingtreding vanaf de invoering van de vergunning (1 juli 2020)

Overwegingen:

- In de uitspraak van de Raad van State van 29 januari 2020 zijn de Amsterdamse regels voor vakantieverhuur onverbindend verklaard. De uitspraak ging specifiek over de meldplichtboete en daarom zijn alle opgelegde boetes voor de meldplicht die niet onherroepelijk waren teruggedraaid en is het boetebedrag teruggegeven. De administratieve boetes (tot dan toe alleen de meldplicht) zijn tot 1 juli 2020 óf terugbetaald óf juist niet terugbetaald vanwege onherroepelijkheid.
- Het gaat een totaalbedrag van rond de 1 miljoen euro aan opgelegde boetes. Een deel zal nog niet onherroepelijk zijn. De prognose is dat deze optie ongeveer **500.000 euro** gaat kosten aan incidentele restituties.
- De meeste zaken die we kennen via insprekers in de TAR en de Ombudsman vallen hier (waarschijnlijk) onder.
- Vrij overzichtelijk in de uitvoering.
- Bij deze optie zijn feitelijk alle administratieve boetes herzien: het ene deel door de uitspraak van de RvS en het andere deel door het nieuwe beleid.
- Het vorige college heeft in 2019/2020 in de raad het standpunt verdedigd dat de boetes verhoogd moesten worden van 6.000 naar 8.700 euro, naar aanleiding van de invoering van de Wet toeristische verhuur. Onder meer het CDA heeft in die discussie juist gepleit voor verlaging van de boetes.
- Deze optie houdt geen verband meer met de invoering van de registratieplicht en kan daarom minder goed onderbouwd worden.

Optie 4: Inwerkingtreding vanaf de invoering van de meldplicht (1 oktober 2017)

Overwegingen:

- Dit gaat dus om boetes waarvoor eerst door het college is gekozen om ze niet te herzien n.a.v. een (dwingende) uitspraak van de Raad van State. Door nu, jaren later, wel te herzien op basis van nieuw beleid is daarom vreemd. Het kan het effect van het algehele beleid van de gemeente op het gebied van vakantieverhuur aantasten, als vier, vijf jaar na dato de gemeente alleen vanwege een nieuw college terugkomt op opgelegde boetes. Het vertrouwen in de gemeente daalt en burgers zullen als het gaat om vakantieverhuur minder geneigd zijn de boete (op tijd) te betalen.
- Alle administratieve boetes herzien is veel werk. Het gaat om 686 boetes die onderzocht moeten worden en een groot deel daarvan moet worden terugbetaald. Dit vergt een enorme inspanning van de uitvoering en kan maanden duren.
- Het gaat om een totaalbedrag van rond de **1,8 miljoen**.
- Overtreders die de fout hebben geaccepteerd en netjes op tijd hebben betaald, zijn eerder buiten de boot gevallen vanwege onherroepelijkheid van de boete. Hiermee krijgt ook deze groep geld terug.
- Deze optie houdt geen verband meer met de invoering van de registratieplicht en kan daarom minder goed onderbouwd worden.

Risico's terugwerkende kracht:

- Indien terugwerkende kracht wordt verleend aan het nieuwe beleid, heeft dit grote impact op de uitvoering en daarmee de personele bezetting, zowel bij Wonen als bij het Juridisch Bureau en Belastingen. De boetes waar het om gaat moeten stuk voor stuk in kaart worden gebracht. Vervolgens moeten de boetes stuk voor stuk handmatig worden terugbetaald of verrekend. Deze capaciteit is er niet (zonder vergaande keuzes) bij het Juridisch Bureau, Wonen en de Dienst Belastingen.
- De (juridische) onderbouwing voor terugwerkende kracht is lastig te maken.
- Omdat financiële boekjaren reeds gesloten zijn, is het zeer moeilijk om deze met terugwerkende kracht aan te passen.
- In lopende procedures moet het bedrag worden aangepast. Dit kan per procedure bij de rechter tot 4.000 euro per zaak kosten (proceskosten). Er liggen nog een flink aantal zaken bij de rechtbank vanwege achterstanden aldaar, waardoor het aantal zaken die hiervoor in aanmerking komt aanzienlijk kan zijn.

Alternatief voor terugwerkende kracht

Alle reeds opgelegde boetes die nog niet onherroepelijk zijn geworden, kunnen conform het nieuwe beleid worden afgehandeld. De gemeente moet dan middels een nieuw besluit de boete verlagen. Dit gebeurt vaker, maar betekent wel dat sommige burgers een lagere boete krijgen en anderen niet, terwijl bij wijze van spreken op dezelfde datum dezelfde boete is opgelegd. Het verschil is dan alleen of je nog in procedure bent, of niet.
Dit is eerder ook zo gedaan bij het terugbetalen van de meldplichtboetes naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State in januari 2020. Onherroepelijke boetes werden niet terugbetaald, de boetes die nog in procedure waren wel. Bij de invoering van het nieuwe beleid zou hier ook voor gekozen kunnen worden.

➔ **Advies: Het scenario dat het beleid ingaat op de datum van de invoering van de registratieplicht (1 oktober 2021) en <u>niet</u> geldt voor eerdere gevallen, heeft relatief weinig juridische risico's en financiële gevolgen, past het beste binnen het coalitieakkoord, en is uitvoerbaar (optie 2). Geadviseerd wordt om deze optie te kiezen.**
Indien de sterke wens er is om de insprekers te compenseren dan wordt geadviseerd om reeds opgelegde boetes die nog in procedure zijn uit coulance te verlagen conform het nieuwe bedrag (alternatief voor terugwerkende kracht). Dit is eerder gedaan en is juridisch houdbaar gebleken.

3. <u>Menselijke maat</u>

Verwijtbaarheid en persoonlijke omstandigheden

De hoogte van de boetes staat los van de vraag of een overtreding in mindere mate verwijtbaar is, dan wel dat de financiële draagkracht van de overtreder aanleiding is om de boete te verlagen. Het college legt niet alleen boetes op voor overtreding van de vakantieverhuurregels. Er worden ook boetes opgelegd voor bijvoorbeeld B&B, kamerverhuur, leegstand, woningkwaliteit, opkoopbescherming en woningvorming. Voor al deze boetes wordt in de uitvoering reeds gehandeld op basis van een werkinstructie die met name de in de jurisprudentie genoemde matigingsgronden nader invult: ernst van de overtreding, verminderde verwijtbaarheid en geringe financiële draagkracht. Omdat lange tijd de heersende opinie was dat de evenredigheid van de boetes reeds door de gemeenteraad was verdisconteerd in de hoogte van de boetes, werden deze matigingsgronden vrij strikt uitgelegd. Een strikte uitleg is echter recentelijk door de Raad van

State verlaten, onder meer door de Toeslagenaffaire. De uitvoerende overheidsinstantie, maar ook de rechter, moet altijd kijken of een boete in het concrete geval evenredig is.

- ➔ **Het college past daarom op korte termijn de werkinstructie aan waarin dit nader wordt uitgewerkt. Onder meer de manier waarop een burger kan aantonen dat sprake is van geringe financiële draagkracht wordt minder streng gemaakt. De aanpassing van de werkinstructie heeft geen terugwerkende kracht.**