Gemeente Amsterdam

Memo publicatie matigingsbeleid

Aan	DT Wonen
Van	10.2.e Directie Wonen, 10.2.e
Kopie aan	
Datum	3 juni 2021

Aanleiding

Op 2 december 2020 heeft de Raad van State geoordeeld dat de gemeente Amsterdam bij het opleggen van boetes voor toeristische verhuur onvoldoende rekening houdt met bijzondere omstandigheden. Zowel de ernst van de overtreding (boetebedragen) als de financiële draagkracht van sommige overtreders stond in die uitspraak ter discussie.
Door handhaving, beleid en wetgevingsjuristen Wonen is een voorstel gedaan voor beleid als het gaat om de ernst van de overtreding, verwijtbaarheid en financiële draagkracht. Volgens vaste rechtspraak zijn dit de drie bijzondere omstandigheden op grond waarvan kan worden gematigd.

Voor een deel wordt het beleid vastgelegd in de HVV. De ernst van de overtreding komt namelijk tot uiting in de boetebedragen en die moeten door de gemeenteraad worden vastgesteld. Daarom is besloten de boetebedragen in de HVV aan te passen, waardoor een meer gedifferentieerd boetestelsel ontstaat.

Daarnaast heeft het college op grond van artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht de bevoegdheid om de bestuurlijke boete die bij wettelijk voorschrift is vastgesteld te matigen indien de overtreder aannemelijk maakt dat de boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat onder "bijzondere omstandigheden" wordt verstaan: verminderde mate van ernst, verminderde mate van verwijtbaarheid en geringe financiële draagkracht. Op dit moment bestaat er nog geen vastgesteld collegebeleid hoe uitvoering wordt gegeven aan artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht en wordt dit individueel per zaak bekeken.
~~Los van de boetebedragen is het matigen van boetes op grond van artikel 5:46, derde lid, van de Awb (bijzondere omstandigheden) een collegebevoegdheid.~~
Voorgesteld wordt om ~~het overige deel van het~~ beleid ter matiging van boetes op grond van bijzondere omstandigheden vast te leggen in een beleidsregel. Binnen de gemeente zijn verschillen van mening over de noodzaak en de openbaarmaking van de beleidsregel. Het Juridisch Bureau (JB) adviseert om de beleidsregel niet vast te stellen of te publiceren. Beleid, handhaving en de wetgevingsjuristen van Wonen~~2~~ stellen voor om de beleidsregel wel vast te stellen en te publiceren. In een apart memo heeft het Juridisch Bureau zijn advies toegelicht. In dit memo licht beleid en handhaving Wonen zijn advies toe en reageert op het standpunt van het JB.

Waarom beleidsregel en waarom publiceren?

Toezegging wethouder
Een kort antwoord is dat we dit al hebben toegezegd aan de wethouder op de staf van 26 april 2021:
'De rechter heeft ons in één van de uitspraken van 2 december 2020 ook opgedragen om de financiële draagkracht van de overtreder beter te onderzoeken. In de betreffende uitspraak heeft de rechter de opgelegde boete eerst gematigd vanwege de ernst van de overtreding naar 8.000 euro, en daarna vanwege geringe financiële draagkracht naar uiteindelijk 4.000 euro. Wij zijn momenteel bezig met het voorbereiden van beleid om handvatten mee te geven aan de praktijk wanneer sprake is van geringe financieel draagkracht en verminderde verwijtbaarheid en hoe de boetes vervolgens kunnen worden verminderd als hier sprake van is. Dit zal op een later moment aan u worden voorgelegd. Dit beleid dient te worden vastgesteld door het college en zal gelijktijdig in werking treden als de gewijzigde boetetabellen in de Huisvestingsverordening.'

Transparant en uniform beleid
Het huidige algemene beleid van de gemeente Amsterdam is dat de organisatie transparant wil zijn over het gevoerde beleid. Alleen om zwaarwegende redenen wordt beleid intern gehouden. Het voordeel van publicatie van de beleidsregel is ~~Als het gaat om matiging van boetes dan is allereerst van belang dat matiging in de praktijk niet vaak voorkomt. Er wordt door overtreders wel vaak een beroep op gedaan, maar dat beroep slaagt zelden. Het JB beaamt dat het geval is, maar verbindt daaraan de conclusie dat er daarom geen noodzaak bestaat voor een beleidsregel op dit punt. Er worden echter geen zwaarwegende argumenten gegeven om het beleid intern te houden.~~

~~Los van het algemene argument dat de gemeente Amsterdam zo veel mogelijk transparant wil zijn, is het voordeel van de beleidsregel~~ dat iedereen weet ~~wordt~~ hoe de gemeente naar matigingsverzoeken kijkt. De kaders zijn duidelijk, ook voor rechters. Dat is op dit moment een mysterie voor de buitenwereld. Het is bijvoorbeeld meteen duidelijk in welke gevallen niet wordt gematigd (als men een huis bezit of ander vermogen heeft of recidivist is).

Daarnaast is duidelijk welke bewijsstukken moeten worden aangeleverd bij een beroep op matiging. Ook zorgt de beleidsregel ervoor dat zowel handhaving als de juristen van het JB hetzelfde kader hebben, zodat er meer uniformiteit ontstaat. Er kan altijd nog in individuele gevallen anders worden beslist, maar de matigingslijn is dan duidelijk. Intern beleid kan tot slot door een WOB-verzoek alsnog naar buiten komen.

~~Het JB stelt verder dat door publicatie meer discussies komen over de financiële draagkracht en dat het voor meer werk zorgt. Het is echter onduidelijk waar dat dan in zit. Zoals gezegd wordt er al veel beroep gedaan op geringe financiële draagkracht en dat slaagt zelden. Eén van de doelen van de beleidsregel is juist dat Handhaving en juristen daar naar kunnen verwijzen en dat het werk daardoor makkelijker wordt.~~

~~Het laatste argument van het JB is dat telkens maatwerk noodzakelijk is, en dat beleid daarom niet gevoerd kan worden. In specifieke gevallen is inderdaad maatwerk noodzakelijk, maar in het gros van de gevallen is er geen sprake van geringe draagkracht. De beleidsregel laat de ruimte om in die specifieke gevallen maatwerk te leveren, en tegelijkertijd wordt het afdoen van het gros van de gevallen makkelijker. Waar het JB wel een punt heeft is dat het opnemen van de standaardmatiging van 50% maatwerk zou kunnen belemmeren. Voorstel is daarom om het percentage 50% uit de beleidsregel te halen en alleen intern toe te passen als richtlijn.~~

Andere rechtsgebieden/gemeenten

De gemeente Den Haag heeft al een beleidsregel matigingsbeleid voor Huisvestingsboetes, die als inspiratie heeft gediend voor deze beleidsregel. Ook andere bestuursorganen hebben voor het opleggen van bestuurlijke boetes in het kader van andere rechtsgebieden matigingsbeleid gepubliceerd.[1]

Reactie Wonen op standpunt JB

Het JB voert drie argumenten aan om het matigingsbeleid niet te publiceren. Hieronder zal op elk argument kort in worden gegaan.

- *In praktijk levert het beroep op ontbreken van financiële middelen weinig problemen op. Wij zien dan ook geen noodzaak voor deze beleidsregel.*

Als het gaat om matiging van boetes dan is het van belang dat matiging in de praktijk niet vaak voorkomt. Er wordt door overtreders wel vaak een beroep op gedaan, maar dat beroep slaagt zelden. Het JB beaamt dat het geval is, maar verbindt daaraan de conclusie dat er daarom geen noodzaak bestaat voor een beleidsregel op dit punt. Er worden echter geen zwaarwegende argumenten gegeven om het beleid intern te houden. Juist door publicatie van de beleidsregel kunnen de vele onterechte beroepen op geringe financiële draagkracht afgewezen worden door te verwijzen naar de beleidsregel.

- *Het publiceren van deze beleidsregel zal leiden tot meer beroep op het ontbreken van financiële middelen.*

  Het JB stelt dat door publicatie meer discussies komen over de financiële draagkracht en dat het voor meer werk zorgt. Het is echter onduidelijk waar dat dan in zit. Zoals gezegd wordt er al veel beroep gedaan op geringe financiële draagkracht en dat slaagt zelden. Eén van de doelen van de beleidsregel is juist dat Handhaving en juristen daar naar kunnen verwijzen en dat het werk daardoor makkelijker wordt. Discussie over de interpretatie van de beleidsregel kan worden ondervangen door artikel 3 van de beleidsregel waaruit blijkt dat het matigingsbeleid slechts een uitgangspunt is. In voorkomende gevallen is afwijking altijd mogelijk. Dit zal in de toelichting bij de beleidsregel die nog in de maak ook extra worden verduidelijkt.

- *Bijzondere omstandigheden zijn omstandigheden die reden zijn om af te wijken van het beleid. Beleid op bijzondere omstandigheden is inherent tegenstrijdig.*

[1] Bijvoorbeeld de inspectie SZW en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

Het laatste argument van het JB is dat telkens maatwerk noodzakelijk is, en dat beleid daarom niet gevoerd kan worden. In specifieke gevallen is inderdaad maatwerk noodzakelijk, maar in het gros van de gevallen is er geen sprake van geringe draagkracht. De beleidsregel laat de ruimte om in die specifieke gevallen maatwerk te leveren, en tegelijkertijd wordt het afdoen van het gros van de gevallen makkelijker. We zijn het wel eens met het JB dat het opnemen van een standaardmatiging van 50% bij financiële draagkracht maatwerk zou kunnen belemmeren. Voorstel is daarom om het percentage 50% uit de beleidsregel te halen en alleen intern toe te passen als richtlijn.

Conclusie

Beleid, handhaving en de wetgevingsjuristen van Wonen adviseren de beleidsregel aan de wethouder en college voor te leggen ter publicatie.

~~Ook in andere rechtsgebieden wordt de roep om publicatie van matigings- en boetebeleid steeds groter. Een kleine greep:~~

Commented [10.2.e]: Volgens mij gaat het in die zaken om een variabel boetestelsel en niet om een gefixeerd stelsel. Is dus niet helemaal dezelfde situatie.

~~Belastingzaken: *'Hof 's-Hertogenbosch oordeelt dat het niet publiceren van het matigingsbeleid onacceptabel is. Er kan namelijk niet objectief verifieerbaar worden getoetst of de boetes conform dat beleid zijn vastgesteld.'*~~

~~Meststoffenwet: *'Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) heeft geoordeeld dat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) ten onrechte geen inzicht gaf in de nauwkeurigheidsmarges die worden toegepast bij het vaststellen van een overtreding van de Meststoffenwet en de berekening van de boete. Dergelijke marges moeten voor een bedrijf kenbaar zijn. Als gevolg van deze uitspraak zijn de marges die RVO.nl binnen het boetebeleid toepast inmiddels openbaar gemaakt. De uitspraak van het CBb heeft RVO.nl bovendien aangespoord om in het algemeen transparanter te worden over het boetebeleid dat wordt gevoerd. Dat schrijft minister Schouten van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer.'*~~