ombudsman
metropool amsterdam

Brief

Amsterdam, 5 oktober 2022

Aan: Gemeenteraad van Amsterdam en college van B en W

Bijlage: Verslag rondetafelgesprek

Inzake: Aanbevelingen ombudsman ontwikkeling nieuw boetebeleid vakantieverhuur

Geachte gemeenteraadsleden, geacht college,

De overheid heeft de verplichting om oog en oor te hebben voor mensen die onbedoeld in grote problemen komen door haar eigen handelen. Daarom is het van belang dat uitvoerende ambtenaren en andere professionals tijdig terugkoppelen waar mogelijk iets misgaat, daarbij vertrouwend op hun morele kompas en hun professionaliteit.

Vanuit deze gedachte kreeg ik grote zorgen over de wijze waarop de gemeente Amsterdam is omgegaan met mensen die hoge boetes ontvingen (van 11.600 euro) voor Airbnb-verhuur, terwijl daar bijzondere omstandigheden speelden en het gemeentelijke systeem onduidelijkheid in de hand werkte.

Deze mensen hebben zich telkens niet gehoord gevoeld. Dit kan niet de bedoeling zijn geweest en dus heb ik in mijn hoedanigheid als ombudsman, vooronderzoek gedaan en op 5 september een rondetafelgesprek georganiseerd om met 'the whole system in one room' gezamenlijk te reflecteren. Zodat vervolgens ieder vanuit zijn of haar eigen rol hier met verstand van zaken over verder kan spreken en beslissen.

Graag deel ik met u het verslag van deze bijeenkomst (zie bijlage) – waar u ook vertegenwoordigd was - en enkele observaties. Verder bied ik u aanbevelingen aan voor het nieuw te ontwikkelen beleid dat momenteel op uw tekentafel ligt, om klachten achteraf te voorkomen.

Kleine fouten, torenhoge boetes en een starre houding

Medio 2021 deed de eerste bewoner zijn verhaal over ongekend hoge Airbnb-boetes bij mij, in de maanden erop volgden er meer. Er zijn door mijn organisatie gesprekken gevoerd met bewoners die een formele klacht hebben ingediend, maar ook met betrokken Amsterdammers die dat niet hebben gedaan. De klachten zijn gezamenlijk opgepakt omdat zich steeds een vast patroon aftekende: een bewoner verhuurt een woning voor Airbnb en maakt daarbij een administratieve overtreding (verhuren zonder vergunning, registratienummer en/of melding). De gemeente legt vervolgens een boete op van maximaal 11.600 euro. De bewoner tekent hiertegen bezwaar en later beroep aan, waarbij bijzondere omstandigheden worden aangedragen. De gemeente honoreert deze bezwaren telkens niet. Gezegd wordt dat bijzondere omstandigheden worden meegewogen, maar ik ben geen enkel geval tegengekomen waarin dat daadwerkelijk tot een andere uitkomst heeft geleid.

ombudsman
metropool amsterdam

Aandachtspunten op basis van het vooronderzoek
In mijn vooronderzoek heb ik de invalshoek gekozen van de doeltreffendheid, proportionaliteit en subsidiariteit van het boetebeleid rond Airbnb. Dit zijn uitgangspunten waar de bestuursrechter zo blijkt uit jurisprudentie het evenredigheidsbeginsel van gemeentelijke besluiten aan toetst.

Uiteraard ben ik op de hoogte van de problemen die het toenemende toerisme in onze stad met zich mee brengt. Er moest iets gedaan worden om de druk op de woningmarkt te verlichten en de overlast te bestrijden. Maar was deze aanpak, met de genoemde boetebedragen, daarvoor noodzakelijk?

De vraag was niet alleen of in de totstandkoming van de verordening rekening is gehouden met het evenredigheidsbeginsel, maar ook of hier in de uitvoering door ambtenaren voldoende aan is getoetst. Dit is een punt voor zelfreflectie in de bestuurlijke besluitvorming. Een motie om meer te differentiëren lag op tafel en door toch vast te houden aan een systeem van gefixeerde boetes, zijn nadien (loyaliteits-)problemen ontstaan in de uitvoering. De loyaliteit aan het primaat van democratische bestuurlijke besluitvorming maakt dat ambtenaren niet altijd vrijheidsgraden ervaren om van het beleid af te wijken, zelfs waar dat achteraf bezien wellicht noodzakelijk was geweest.

Ook op het gebied van coherentie, transparantie en communicatie riep het beleid vragen op. Veel bewoners gaven aan dat de regels verwarrend en omslachtig aandeden en daarnaast vaak veranderden. Een administratief systeem dat uitnodigt tot het maken van fouten en ontvangen van torenhoge boetes vormen een gevaarlijke cocktail. Mijn observatie is dat bij het opzetten van een regulerend systeem rond de illegale verhuur meer nagedacht had mogen worden vanuit het perspectief van bewoners.

Aanbevelingen Ontwikkeling nieuw boetebeleid
Het rondetafelgesprek van 5 september jl. gaf mij als ombudsman extra inzichten: in de dilemma's die bestuurders en ambtenaren ervaren, maar ook in hoe harteloos de communicatie met de gemeente door burgers ervaren kan worden doordat het alleen over beleid en regels gaat. Zie de bijlage voor een uitgebreid verslag van dit rondetafelgesprek.

Op basis van mijn analyse geef ik graag de volgende punten mee bij de ontwikkeling van het nieuwe beleid en de afwikkeling van opgeschorte en reeds afgeronde zaken. Als ombudsman bied ik met andere woorden mijn kennis uit klachten en gesprekken aan, zodat u als bestuur daar uw voordeel mee kunt doen. Deze punten komen voort uit het rondetafelgesprek en de individuele klachtbehandeling door de ombudsman:

- **Vereenvoudig het systeem.**

De huidige 'drietrapsraket' (vergunning, registratie, melding) nodigt uit tot het maken van fouten, en het is nuttig gebleken niet alleen te kijken naar de systeemlogica of interne coherentie, maar ook naar de begrijpelijkheid. Creëer een helder systeem waarover duidelijk wordt gecommuniceerd, en denk goed na over de uitvoering.

- **Voer een lagere, eerste waarschuwingsboete in.**

De bedoeling van het Airbnb-beleid is nooit geweest om het leven van mensen te ruïneren, maar om overlast en woningonttrekking tegen te gaan. Een waarschuwingsboete draagt bij aan dat doel.

- **Organiseer een doorlopende informatiestroom, een 'systematische feedbackloop' voor de continue evaluatie van het nieuwe.**

Informatie moet snel bij de raad en het college terechtkomen. Zo komt de stem van de stad en die van de uitvoering snel terug bij de beleidsmakers, en kan tijdig ingegrepen worden als er zaken verkeerd gaan.

- **Geef mensen met een boete snel zekerheid en handel zaken vervolgens voortvarend af.**

Hierbij is van belang dat verschillende organisatieonderdelen goed met elkaar samenwerken. In september ontvingen sommige bewoners nog dwangbevelen, terwijl hun zaken als sinds juni zijn opgeschort. Dit lijkt een geval van miscommunicatie tussen directies maar is zeer onprettig voor bewoners die al in spanning zitten.

- **Neem in de beoordeling van de gevallen meer ruimte op voor afwijking wegens bijzondere omstandigheden.**

Op dit moment ervaren ambtenaren nog te weinig denk- en reflectieruimte, terwijl de Algemene Wet Bestuursrecht hier ruimschoots in voorziet. Bedenk voorafgaand aan de uitvoering wat eventueel bijzondere omstandigheden zouden kunnen zijn op grond waarvan ambtenaren mogen afwijken van de generieke uitvoeringsrichtlijn en maatwerk mogen leven. Houd daarnaast rekening met de mogelijkheid dat er bijzondere omstandigheden zijn die we nu niet kunnen voorspellen.

- **Neem de pakkans mee in het bepalen van boetebedragen.**

In de afgelopen jaren is de pakkans door geavanceerde opsporingstechnologie enorm gestegen- een groot succes- maar dit betekent ook iets voor het nut/de subsidiariteit van afschrikwekkende boetes.

Ten slotte

De aanpak van overlast door vakantieverhuur is in de afgelopen jaren succesvol geweest, maar we hebben ook gezien dat welwillende bewoners hierbij onevenredig hard zijn getroffen. De ontwikkeling van het nieuwe boetebeleid biedt een uitgelezen kans om te leren van gemaakte fouten in het verleden. Een lerende organisatie start met reflecteren op het eigen handelen en erkent dat er iets mis is gegaan. Ik wens het bestuur van Amsterdam veel wijsheid toe in het vervolg van dit proces.

Hartelijke groet,

Munish Ramlal



Ombudsman Metropool Amsterdam