Gemeente Amsterdam

Agendapunt (nummer + onderwerp)

Raadsinformatiebrief Proportionaliteitsbeleid, alsmede beleidsregel matiging bestuurlijke boetes

Aanwezigheid ter ondersteuning

5.1,2,e (5.1,2,e) of 5.1,2,e (5.1,2,e)

Kernboodschap

De verlaging van de eerste administratieve boete is een collegebesluit, maar loopt wel vooruit op de wijziging van de Huisvestingsverordening van 1-1-2024. Dan moet het proportionaliteitsbeleid worden omgezet in de definitief door de raad vastgestelde bedragen. Daar wil het college niet op wachten. Tot die tijd maakt het college daarom gebruik van zijn bevoegdheid om de boetes te matigen als het college gezien de omstandigheden hiertoe aanleiding ziet. De bijzondere omstandigheid is dat door de invoering van de registratieplicht per 1-10-2021 er een nieuwe belangrijke administratieve verplichting bijkomt, terwijl de overige drie blijven bestaan (vergunning, melden, inschrijving BRP). Dit vergt voor particuliere verhuurders, die de woning incidenteel verhuren, een constante alertheid waardoor sneller een melding wordt vergeten of een verhuring wordt gedaan terwijl de vergunning niet meer geldig is en er nog geen nieuwe vergunning is aangevraagd. Gelet op het bovenstaande is voor een sterke verlaging van het boetebedrag tot 3.000 euro gekozen. Een aanzienlijke verlaging (was 8.700 euro), maar nog steeds afschrikwekkend.

Samenvatting

De belangrijkste punten:

- Boete voor een eerste administratieve overtreding gaat van 8.700 euro naar 3.000 euro;
- Bij meerdere administratieve overtredingen tegelijk wordt het bedrag niet verhoogd, zoals dat tot nu toe het geval was. Het blijft dan 3.000 euro;
- Voor de overige overtredingen, dat is bij professionele verhuur en leefbaarheidsovertredingen (max 30 nachten en max vier personen), verandert de boete niet;
- Verlaging vormt onderdeel van proportionaliteitsbeleid dat geldt totdat de raad in de Huisvestingsverordening 2024 de definitieve bedragen heeft vastgesteld. Zo wordt voor burgers die alleen een administratieve overtreding hebben begaan per direct al een lagere boete gerealiseerd;
- De nieuwe boete geldt met terugwerkende kracht tot 1-10-2021 (invoering registratieplicht) voor iedereen die een eerste administratieve boete opgelegd heeft gekregen. Zowel voor de burgers die in bezwaar/beroep zijn gegaan als voor degenen die al (deels) betaald hebben. De boete wordt herzien en eventueel al betaalde boetes worden terugbetaald.
- Daarnaast is er coulancebeleid voor iedereen die een eerste administratieve boete opgelegd heeft gekregen vanaf 1-7-2020 (invoering vergunningplicht). Voor de burgers bij wie de zaak nog 'in procedure' is, geldt dat de boete wordt herzien. Boetes die onherroepelijk zijn geworden worden niet aangepast;
- De terugwerkende kracht van het proportionaliteitsbeleid kost incidenteel ongeveer 250.000 euro. De toepassing van de coulanceregeling kost de gemeente ongeveer 500.000 euro extra. De incidentele kosten worden als bijstelling van de gerealiseerde baten genomen. Daarnaast heeft de verlaging van de boetes consequenties voor boetes die in de toekomst opgelegd zullen worden. De verwachting is dat het proportionaliteits-beleid structureel voor 300.000 euro minder inkomsten per jaar zal zorgen. Bij de

Voorjaarsnota 2023 zal een dekkingsvoorstel worden gedaan als blijkt dat de begrote boeteopbrengsten als gevolg van de handhaving van woninggebruik niet meer realistisch blijkt door deze verlaging van de boetes;

- Het college stelt tevens de 'Beleidsregel matiging bestuurlijke boete' vast. Hierin is vastgelegd hoe het college bijzondere omstandigheden beoordeelt die tot een verlaging of afzien van een boete kan leiden. Door de beleidsregel maakt het college deze beoordeling transparant. Belangrijke punten hierin:
  - Deze beleidsregel geldt ook voor alle boetes opgelegd door de directie Wonen, waaronder bijvoorbeeld boetes voor illegale B&B's, kamerverhuur en leegstand;
  - Het uitgangspunt bij het opleggen van boetes zijn de boetebedragen zoals deze zijn vastgesteld door de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam in de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 en de Leegstandverordening Amsterdam 2022;
  - Burgemeester en wethouders kunnen de op te leggen boete matigen, indien de overtreder aannemelijk maakt dat de ernst van de overtreding beperkt is en/of dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid ten aanzien van de overtreding en/of dat aannemelijk is dat, gelet op de geringe financiële draagkracht van de overtreder, de volledige boete onevenredige gevolgen heeft voor de overtreder. Er kan dan in beginsel tot 50% van het boetebedrag worden gematigd. Bij cumulaties van matigingsgronden kan tot 75% worden gematigd.
  - De eigen woning telt niet langer mee als vermogen in de beoordeling van geringe financiële draagkracht. De kans dat iemand zijn koophuis moet verkopen vanwege een opgelegde boete is daarmee erg klein.
  - Als de overtreder meerdere woningen bezit of als sprake is van recidive, wordt in beginsel niet gematigd.

Q&A

1. *Waarom 3.000 euro en niet lager zoals in Utrecht?*
   - 3.000 euro is een sterke verlaging. Het is afgerond een derde van het oorspronkelijke bedrag, maar nog altijd een bedrag dat afschrikwekkend is. Want ook een administratieve overtreding is een inbreuk op regels die gemaakt zijn om vakantieverhuur maatschappelijk verantwoord te kunnen laten plaatsvinden. De situatie in Amsterdam met het enorme aanbod en de daarmee gepaard gaande aantasting van de woningvoorraad en leefbaarheid, is wezenlijk anders dan in andere steden en dat rechtvaardigt een hogere boete. Daarnaast is het altijd mogelijk om in individuele gevallen de boete verder te matigen als daar aanleiding voor is. Hiervoor wordt in de uitvoering de Beleidsregel matiging bestuurlijke boete gebruikt als leidraad.
2. *Waarom sluit het boetebedrag niet aan bij (lagere) boetes als bv APK keuring of te laat indienen belastingaangifte en dergelijke?*
   - Het boetestelsel is voorgeschreven in de Huisvestingswet. De regering stelt dat 'grootschalige verhuur van woonruimte aan toeristen effecten kan hebben op onder meer de woningmarkt, de leefbaarheid, de veiligheid en het gelijke speelveld voor andere aanbieders van toeristische accommodatie'. Bij de boetehoogte wordt tevens rekening gehouden met het profijt dat een overtreder kan hebben bij het niet naleven van de regels, waardoor overtreden lucratief kan worden. Een heel lage boete zal nauwelijks soelaas bieden, maar voor de gemeente wel dezelfde handhaafinspanning betekenen.
3. *Waarom niet per direct de Huisvestingsverordening aangepast?*
   - De procedure voor de wijziging per 1-1-23 was al gestart en een dergelijke procedure moet zorgvuldig worden doorlopen met o.a. inspraak. Met het proportionaliteitsbeleid kan het college wel direct acteren, maar houden burgers en raad hun rechten en bevoegdheden voor de eerstvolgende aanpassing van de Huisvestingsverordening.

- *4. Waarom niet voor alle boetes?*
  - Bij een eerste administratieve overtreding is de inbreuk op de regels aanmerkelijk minder dan bij overtredingen die de leefbaarheid direct aantasten zoals overschrijding nachten of personen. Het is een slecht signaal als die laatste boetes worden verlaagd, want vakantieverhuur is te lucratief om hier de teugels te laten vieren. Dat zou de handhaving ook minder effectief maken. Wel is het zo dat het altijd mogelijk is om in individuele gevallen de boete voor een leefbaarheidsovertreding te matigen als daar aanleiding voor is. Hiervoor wordt in de uitvoering de Beleidsregel matiging bestuurlijke boete gebruikt als leidraad.
- *5. Waarom geen coulance voor overtreders die niet in bezwaar/beroep zijn gegaan of waarbij de zaak al is afgerond? Nu ontstaan er twee groepen die verschillend behandeld worden.*
  - Het is gebruikelijk dat indien met terugwerkende kracht beleid wordt herzien, dit geen invloed heeft op juridisch reeds afgeronde zaken. De reikwijdte zou hierdoor ook veel te groot worden met heel hoge kosten. Bovendien gaat het bij de 'oudere' boetes om de periode van vóór de registratieplicht toen een verlaging van de boetes nog niet aan de orde was. Het college vindt het echter niet gewenst dat burgers wiens zaak nog niet is afgerond toch alsnog worden geconfronteerd met een hogere boete. Het is geen juridisch 'must' maar met recht coulance.
  - Hoeveel zaken nu precies buiten de coulance vallen is niet bekend en zou (handmatig) moeten worden uitgezocht. De schatting is dat het om twintig tot dertig zaken gaat. De kosten van het meenemen van deze groep onder de coulance is ook niet bekend, maar nu de coulance voor 44 zaken en half miljoen kost, is de grove schatting dat het bij deze groep van twintig of dertig om ongeveer de helft van dat bedrag gaat (3 ton).
  - Waar het gaat om de registratieplicht, wordt conform het coalitieakkoord, wel meteen ingegrepen voor de hele periode vanaf 1-10-2021 voor alle betrokken burgers. Hier betrof het immers het gevolg van een ander beleid vanaf het van kracht worden van de registratieplicht.
- *6. Waarom is in de 'Beleidsregel matiging bestuurlijke boete' alleen gekozen voor drie omstandigheden op grond waarvan de boete kan worden gewijzigd? Is hier geen maatwerk in mogelijk?*
  - De boetebedragen zijn vastgesteld in de Huisvestingsverordening en Leegstandverordening en zijn dus wettelijk gefixeerd. Het college kan alleen in bijzondere omstandigheden afwijken van de hoogte van deze boetebedragen. Uit de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat een verminderde verwijtbaarheid, beperkte ernst van een overtreding en een geringe financiële draagkracht aangemerkt worden als bijzondere omstandigheden die aanleiding geven om een boete te matigen. De beleidsregel geeft invulling aan juridische ruimte die het college heeft om boetes te matigen.
  - De beleidsregel betreft slechts een uitgangspunt. In elke zaak wordt beoordeeld of de individuele omstandigheden aanleiding geven om de boete te matigen.
- *7. Zal het college in elke zaak beoordelen of op grond van de 'Beleidsregel matiging bestuurlijke boete' de boete gematigd moet worden?*
  - Het uitgangspunt bij het opleggen van boetes zijn de boetebedragen zoals deze zijn vastgesteld door de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam in de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 en de Leegstandverordening Amsterdam 2022.
  - Het is in beginsel aan de overtreder om omstandigheden aan te voeren en te onderbouwen die aanleiding geven om de boete te matigen. Door het publiceren van de beleidsregel is transparant voor iedereen te lezen op welke wijze het college omgaat met matiging van boetes.
- *8. Waarom is in de 'Beleidsregel matiging bestuurlijke boete' gekozen om bij recidive de boete in beginsel niet te matigen?*
  - Een boete wordt opgelegd om de overtreder af te schrikken van het opnieuw plegen van de overtreding. Kennelijk was de eerste boete onvoldoende afschrikwekkend. Dit

weegt zwaar bij een volgende overtreding en zal over het algemeen leiden tot een strengere matigingstoets. Als er echter sprake is van zeer bijzondere omstandigheden zal het college hier rekening mee houden.

- *Inspreker Amsterdam Gastvrij*

Amsterdam Gastvrij heeft schriftelijk gereageerd op het nieuwe beleid en zal tijdens de commissie ook inspreken. Zij vinden dat de boete nog steeds te hoog is, ~~en vinden~~ dat de coulance moet worden uitgebreid naar onherroepelijke zaken, zoals de zaak van de heer 5.1,2,e (zie hieronder) en dat onvoldoende gehoor wordt gegeven aan de aanbevelingen van de Ombudsman . In de Q&A hierboven is reeds op ingegaan op de onderbouwing van de hoogte van de boete en de onderbouwing van de coulance. Zie onder Q&A de punten 1, 2, 5, 6 en 7.

- Overigens is op 13 december een eerste kwartaaloverleg met Amsterdam Gastvrij geagendeerd, conform één van de reacties van het college op de aanbevelingen van de Ombudsman.

- *Inspreker* 5.1,2,e

- De heer 5.1,2,e heeft een mail gestuurd naar de gemeenteraad en de wethouder om zijn verhaal te doen over zijn boetezaak. Hij zal ook tijdens de commissievergadering inspreken. Hij heeft een boete gekregen van 6.000 euro, is in bezwaar gegaan (ongegrond) en heeft de boete inmiddels betaald (zaak is onherroepelijk). Hij vindt dat hij ook onder de coulanceregeling moet vallen. Hoewel in de Commissie moeilijk op een persoonlijk dossier kan worden ingegaan, toch ter achtergrond de volgende info:
  - ~~Hij~~ De heer 5.1,2,e stelt maar één keer vergeten te zijn te melden (in bezwaar zei hij nog dat hij vier meldingen was vergeten) en wijt dat aan het plotseling overlijden van zijn broer, waardoor hij PTSS heeft, soms concentratie mist en vergeetachtig is geworden. Deze argumenten zijn in bezwaar ook aangedragen maar hebben niet geleid tot matiging, omdat het niet melden niet uniek gerelateerd was aan de tragische omstandigheden.~~.~~
  - ~~De zaak van de heer 5.1,2,e is door de directie Wonen opgezocht.~~ In tegenstelling tot wat 5.1,2,e zegt blijkt namelijk dat hij meerdere malen, in totaal minimaal 19 keer, wel heeft verhuurd maar niet heeft gemeld. Af en toe heeft de heer 5.1,2,e wel gemeld, maar het moment van niet (meer) melden kon niet gerelateerd worden aan de dood van zijn broer. In de periode daarvoor had de heer 5.1,2,e namelijk ook vaker niet gemeld. De heer 5.1,2,e is al (zeer) actief op Airbnb sinds 2017. ~~Daarnaast zijn er l~~in het jaar 2020 zijn zestien recensies op Airbnb te vinden. Het is daarmee aannemelijk dat de 30 nachten zijn overschreden, omdat toeristen zelden maar één nacht verblijven (Airbnb geeft als gemiddelde 3,7). Hier is echter niet verder op gehandhaafd. Overigens, ook in 2018 en 2019 was een overschrijding van het aantal nachten zeker niet onaannemelijk geweest.
  - ~~Kortom: de argumenten van de heer 5.1,2,e zijn in bezwaar aangedragen, gewogen, en hebben niet tot matiging geleid. Kennelijk gaf de beslissing op bezwaar geen aanleiding voor hem om in beroep te gaan.~~Dat de heer 5.1,2,e financieel de boete moeilijk kon betalen, heeft hij niet kunnen of willen aantonen met bewijsstukken.

  - Kortom: de argumenten van de heer 5.1,2,e zijn in bezwaar aangedragen, gewogen, en hebben niet tot matiging geleid. Kennelijk gaf de beslissing op bezwaar geen aanleiding voor hem om in beroep te gaan. Conform zijn advocaat had geadviseerd: 'hij zou de zaak toch verliezen'.