



Advies

Zaaknummer: JB.22.015060.001

Advies van de bezwaarschriftencommissie over het bezwaarschrift van 5.1.2.e Het bezwaar is gericht tegen het besluit van 8 juli 2022 met kenmerk WOB22-00744. Met dit besluit is het verzoek, ingediend op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, om openbaarmaking van documenten op grond van de Wet open overheid deels toegewezen.

Aan het college van burgemeester & wethouders,

1. Advies

- 1.1 Wij adviseren u als bezwaarschriftencommissie om:
- Het bezwaarschrift deels gegrond te verklaren;
 - Het besluit van 8 juli 2022 te herzien, in die zin dat de gegevens genoemd in bijlage II van dit advies (deels) openbaar worden gemaakt en de motivering uit dit advies over te nemen;
 - De inventarislijst bij het besluit aan te vullen met het document 'Beleidskader Huisvestingsverordening Amsterdam 2020' hoofdstuk 2.1 Toeristische verhuur van woningen;
 - Het besluit van 8 juli 2022 voor het overige in stand te laten.

- 1.2 Hieronder leest u hoe wij tot dit advies zijn gekomen.

2. Procesverloop

2.1 5.1.2.e heeft op 4 april 2022 op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verzocht om informatie over vakantieverhuur, waaronder het handhavingsbeleid, boetebeleid, prioriteringsbeleid en cijfers over het aantal opgelegde boetes. Het verzoek omvatte 21 vragen.

2.2 Gelet op de omvang van het verzoek heeft op 18 mei 2022 een gesprek plaatsgevonden om het verzoek te preciseren. Tijdens dit gesprek is een groot deel van de vragen beantwoord, waardoor het verzoek om openbaarmaking van informatie is teruggebracht naar zes vragen.

2.3 Met het besluit van 8 juli 2022, heeft u het verzoek van O.M. Mulder gedeeltelijk toegewezen op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo).

2.4 5.1.2, e (hierna: bezwaarmaker) heeft op 3 augustus 2022 pro-forma bezwaar ingediend tegen het besluit van 8 juli 2022. De aanvullende gronden zijn op 6 september 2022 ingediend.

2.5 Bezwaarmaker is op 31 oktober 2022 gevraagd verhinderdata voor het organiseren van een hoorzitting aan te leveren. Bezwaarmaker heeft op 24 november 2022 aangegeven wegens privéomstandigheden niet in staat te zijn een hoorzitting bij te wonen.

3. Ontvankelijkheid

Wij moeten eerst beoordelen of het bezwaarschrift aan de gestelde eisen van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) voldoet. Het bezwaarschrift is binnen de gestelde termijn ontvangen. Ook is voldaan aan de vormvoorschriften uit de Awb. Wij zijn daarom van oordeel dat het bezwaarschrift ontvankelijk is. Dit betekent dat wij de bezwaren inhoudelijk kunnen beoordelen.

4. Bezwaren

Samengevat komen de bezwaren op het volgende neer:

- Ten opzichte van vraag 2:
 - De stelling dat de verzochte informatie reeds openbaar is gemaakt is onjuist. Deze vraag ziet specifiek op openbaarmaking van interne documenten omtrent een onderzoek naar het opleggen van een waarschuwing bij een eerste administratieve overtreding;
- Ten opzichte van vraag 4:
 - Het is onjuist dat geen sprake is van prioritering. Er staan duizenden advertenties op Airbnb in Amsterdam. Waar begint men met handhaven?
 - Het argument dat de gevraagde informatie niet openbaar wordt gemaakt omdat burgers hun gedrag hierop zullen aanpassen kan niet slagen. Dit is namelijk in strijd met het legaliteitsbeginsel en artikel 6 van de EVRM omdat deze vereisen dat strafbare sancties voorzienbaar dienen te zijn. Ook een beleid of een praktijk dat ziet op de wijze waarop handhaving wordt uitgeoefend dient voorzienbaar te zijn.
- Ten opzichte van vraag 12:
 - Op deze vraag is niet beslist.
- Ten opzichte van de vraag over Airbnb:
 - Alle documenten zijn met een beroep op het belang van inspectie, controle en toezicht niet openbaar gemaakt. Dit argument kan echter niet slagen. De gebruikte techniek hangt samen met de keuze van handhaving. Het legaliteitsbeginsel en artikel 6 van EVRM vereisen dat daar inzicht in wordt verschaft. Het juist de bedoeling dat het voor de burger duidelijk is hoe en waarom er wordt gehandhaafd.

- Wethouder Zita Pels heeft al inzage gegeven in de gebruikte technieken in de raadsbrief van 8 juli 2022. De informatie is al grotendeels openbaar. Het is dan ook onbegrijpelijk dat er geen verdere inzage in de techniek wordt gegeven.
- Er is een groot publiek belang bij inzage in het gebruik van software voor handhavingsdoeleinden. Men kan niet blind vertrouwen op software en het publiek dient daar kennis van te nemen. Tevens dient deze informatie gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te worden verschaft.

5. Wet- en regelgeving

Voor het van toepassing zijnde juridische kader, verwijzen wij naar **bijlage I** van dit advies.

6. Overwegingen

6.1 Wij zien ons voor de vraag gesteld of het besluit van 8 juli 2022 op goede gronden is genomen.

Eerst waarschuwing, dan boete

6.2 Bezwaarmaker stelt dat tijdens het telefoongesprek van 18 mei 2022 is gezegd dat uit een onderzoek zou blijken dat handhaving niet effectief zou zijn als er, voordat een bestuurlijke boete wordt opgelegd, eerst een waarschuwing wordt opgelegd. Hij verzoekt het onderzoek, althans de grondslag voor deze conclusie openbaar te maken.

6.3 In het besluit van 8 juli 2022 is ten aanzien van dit onderdeel van het verzoek verwezen naar de wet- en regelgeving op het gebied van vakantieverhuur. Zie de nummers 1, 2 en 3 van de inventarislijst. Deze documenten zijn al openbaar. Wat er ook zij van het genoemde telefoongesprek, wij hebben geen reden eraan te twijfelen dat er verder geen documenten zijn over een specifiek onderzoek naar de effectiviteit van het opleggen van een waarschuwing bij administratieve overtredingen. Wij wijzen in dit verband met name op de toelichting op artikel 4.2.1. van de Huisvestingsverordening waarin het volgende is opgenomen: "..... Het opleggen van boetes blijkt namelijk effectiever dan het enkel opleggen van een last onder dwangsom. Dit is in het verleden vooral gebleken bij de handhaving van overtredingen van de verbodsbepalingen in de Huisvestingswet....". En: ".....Gezien de schaarste aan woningen in Amsterdam en de onder druk staande leefbaarheid is illegale woningonttrekking vanwege vakantieverhuur een urgent maatschappelijk probleem en heeft de gemeenteraad besloten "lik op stuk beleid" vast te stellen met afschrikwekkende boetebedragen. Het profijt met toeristische verhuur is in Amsterdam ontzettend hoog.....". En "..... .Voor het schenden van de meldplicht is een lagere boete vastgesteld..... De meldplicht dient er toe om inzicht te krijgen in het aantal dagen dat een woning aan toeristen wordt verhuurd..... De meldplicht ziet op het mogelijk maken van een effectieve controle en in het bijzonder op het dagencriterium. Daarom is voor het niet voldoen aan de meldplicht een lagere boete vastgesteld". Verder omvat de Woo geen verplichting om gegevens te vervaardigen die niet in bestaande documenten zijn neergelegd.¹

¹ ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2285 r.o. 5.1.

Prioritering bij handhaven

6.4 Daarnaast stelt bezwaarmaker dat het onjuist is dat geen sprake is van prioritering, een volgorde of dat er anderszins keuzes zijn gemaakt jegens wie er wordt gehandhaafd. Hij verzoekt om deze informatie opnieuw en aantoonbaar op te vragen bij de handhaving en openbaar te maken. Verder stelt bezwaarmaker het betoog dat burgers hun gedrag zullen aanpassen als deze keuzes openbaar worden gemaakt niet kan slagen, gelet op het legaliteitsbeginsel en artikel 6 van de EVRM. Deze stellen namelijk als vereiste dat strafbare sancties voorzienbaar dienen te zijn. Ook een beleid of praktijk dat ziet op de wijze waarop handhaving wordt uitgeoefend dient voorzienbaar te zijn.

6.5 In het besluit van 8 juli 2022 is gesteld dat geen documenten zijn aangetroffen over een mogelijk prioriteringsbeleid. Verder is door handhaving bevestigd dat wordt gehandhaafd op meldingen met betrekking tot overtredingen die zien op vakantieverblijf op het moment dat deze binnenkomen. De keuze is mede gebaseerd op de op dat moment beschikbare capaciteit aan toezichthouders. Wij zien geen reden om deze stelling in twijfel te trekken. Artikel 6 van de EVRM biedt een ieder het recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke macht. Het legaliteitsbeginsel schrijft voor dat alles wat de overheid doet, op de wet gebaseerd moet zijn. Daarnaast mogen nieuwe wetten niet met terugwerkende kracht worden toegepast. Wij zijn van oordeel dat een beroep op een van deze bepalingen niet kan slagen. Met het niet prioriteren bij handhaving worden burgers immers niet geschaad in hun rechtspositie. Daarnaast staan handhavingsbesluiten open voor bezwaar en (hoger) beroep. Wij achten het dan ook voldoende dat bekend is dat op overtredingen met betrekking tot vakantieverblijf wordt gehandhaafd op grond van wet- en regelgeving en gepubliceerd beleid, waarin alle voor de burger uit het legaliteitsbeginsel en artikel 6 EVRM voortvloeiende noodzakelijke informatie is terug te vinden.

Onderscheid tussen type woonruimte

6.6 Verder stelt bezwaarmaker dat in het besluit van 8 juli 2022 niet is besloten over vraag 12 uit het Woo-verzoek van 4 april 2022. De vraag luidt *“Wordt er een onderscheid gemaakt van type woonruimte bij de selectie voor handhaving? Bijvoorbeeld: wordt gekeken naar de woningwaarde, gezien dat het doel woning schaarste en dus betaalbare woningen betreft? Is de grootte van de woning relevant? U ontvangt graag informatie over de achtergrond (doel) van het begrip toeristische verhuur, leefbaarheid en onttrekking.”*

6.7 Wij volgen bezwaarmaker hierin niet. In de inventarislijst wordt voor beantwoording van de vragen 2 én 12 verwezen naar reeds openbaar gemaakt documenten met nummers 1, 2 en 3. In dit verband wijzen wij in aanvulling op deze reeds openbare documenten op het eveneens reeds openbare ‘Beleidskader Huisvestingsverordening Amsterdam 2020’ hoofdstuk 2.1 Toeristische verhuur van woningen.

6.8 Met het besluit van 8 juli 2022 heeft u besloten de documenten 16 t/m 44 helemaal niet openbaar te maken. De overige documenten zijn reeds openbaar of deels geopenbaard naar aanleiding van het onderhavig Woo-verzoek. Bezwaarmaker kan zich met dit besluit niet verenigen.

Documenten inzake Airbnb

6.9 Bezwaarmaker stelt dat de documenten met betrekking tot Airbnb onterecht niet openbaar zijn gemaakt met een beroep op het belang van inspectie, controle en toezicht. De gebruikte techniek hangt samen met de keuze van handhaving. Het legaliteitsbeginsel en artikel 6 van EVRM vereisen dat daar inzicht in wordt verschaft. Het is juist de bedoeling dat het voor de burger duidelijk is hoe en waarom er wordt gehandhaafd. Daarnaast stelt bezwaarmaker dat wethouder Zita Pels al inzage heeft gegeven in de gebruikte technieken in de raadsbrief van 8 juli 2022. De informatie is dus al grotendeels openbaar. Het is dan ook onbegrijpelijk dat er geen verdere inzage in de techniek wordt gegeven. Verder oppert bezwaarmaker dat er een groot publiek belang is bij inzage in het gebruik van software voor handhavingsdoeleinden. Men kan niet blind vertrouwen op software en het publiek dient daar kennis van te nemen. Tevens dient deze informatie gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te worden verschaft.

6.10 Wij hebben uw vertegenwoordigers gevraagd de geheel niet openbaar gemaakte documenten met nummers 16 t/m 44 opnieuw te beoordelen met inachtneming van de bezwaren. Uit deze herbeoordeling is gebleken dat de integraal geweigerde documenten deels openbaar kunnen worden gemaakt. Wij kunnen ons vinden in het resultaat van de herbeoordeling. De niet openbaar te maken passages bevatten informatie over inspectie, controle en toezicht op het gebied van vakantieverhuur. Wij zijn met uw vertegenwoordigers van mening dat het algemeen belang van openbaarheid niet opweegt tegen het belang van effectieve inspectie, controle en toezicht. Volledige openbaarmaking zou informatie over de controlestrategie bekend maken. Uit het legaliteitsbeginsel en/of artikel 6 EVRM vloeit niet de verplichting voort de controlestrategie openbaar te maken. Wij achten deze bezwaargrond deels gegrond. Wij adviseren u dan ook om deze documenten alsnog gedeeltelijk openbaar te maken. U vindt in **bijlage II** een aangepaste inventarislijst.

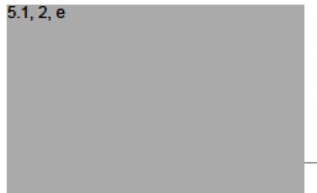
7. Conclusie

Gelet op het voorgaande adviseren wij om de bezwaren deels gegrond te verklaren, het besluit van 8 juli 2022 te herzien, in die zin dat met het nemen van de beslissing op bezwaar alsnog de gegevens genoemd in bijlage 2 van dit advies openbaar worden gemaakt en de motivering uit dit advies over te nemen. Wij adviseren u om het besluit van 8 juli 2022 voor het overige in stand te laten.

Amsterdam, 18 april 2023

De bezwaarschriftencommissie,

5.1, 2, e



Voorzitter

5.1, 2, e



Secretaris

Bijlage I: relevante wet- en regelgeving

Wet open overheid

Artikel 1.1 Recht op toegang

Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.

Artikel 2.1 Begripsbepalingen

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
document:

een door een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college;

publieke informatie:

informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, of informatie die krachtens artikel 2.3 door een bestuursorgaan kan worden gevorderd.

Artikel 4.1 Verzoek

1. Eenieder kan een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. In het laatste geval beslist het verantwoordelijke bestuursorgaan op het verzoek.
2. Een verzoek kan mondeling of schriftelijk worden ingediend en kan elektronisch worden verzonden op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
5. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek de verzoeker om het verzoek te preciseren en is het de verzoeker daarbij behulpzaam.
6. Het bestuursorgaan kan besluiten een verzoek niet te behandelen, indien de verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot precisering als bedoeld het vijfde lid. In afwijking van artikel 4:5, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt het besluit om het verzoek niet te behandelen aan de verzoeker bekendgemaakt binnen twee weken nadat het verzoek is gepreciseerd of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
7. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5.

Artikel 4.5 Verstrekking

1. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door verzoeker verzochte vorm of, indien dit redelijkerwijs niet gevegd kan worden, met inachtneming van het bepaalde in artikel 2.3, derde lid.
2. Indien de informatie reeds in een voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is, wijst het bestuursorgaan de verzoeker daarop.

5.1 Uitzonderingen

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...)

b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;

d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;

3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.

Bijlage II: inventarisatielijst openbaar te maken documenten

16.	Gemeente	MT-flap uitbesteding scapers 2 maart 2020	Deels openbaar	5.1,2,b, 5.1,2,d, 5.1,2,e, 5.1,2,f, 5.1.2,i
17.	Gemeente	Samenwerking 14 juli 2020	Deels openbaar	5.1.2.b 5.1.2.d 5.1.2.e
18.	Gemeente	Actiepuntenrealisatie scrapen vakantieverhuur platforms 19 augustus 2020	Deels openbaar	5.1,2,b 5.1.2.e
19.	Gemeente	Requirement scraper 21 september 2020	Deels openbaar	5.1.2.d
20.	Gemeente	Webscraper meeting 28 september 2020	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e 5.1.2.i
21.	Gemeente	Agenda + notulen overleg 19 oktober 2020	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
22.	Gemeente	Agenda +notulen 2 november 2020	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
23.	Gemeente	Agenda +notulen 16 november 2020	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
24.	Gemeente	Agenda +notulen 30 november 2020	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
25.	Gemeente	Agenda +notulen 21 december 2020	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
26.	Gemeente	Webscraper doel overleg 6 januari 2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
27.	Gemeente	Agenda + notulen meeting 11 januari 2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
28.	Gemeente	Meeting over registratienummer 19 januari 2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
29.	Gemeente	Data observaties 15 februari 2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e 5.1.2.i
30.	Gemeente	Agenda + notulen 10 mei 2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
31.	Gemeente	Agenda + notulen 17 mei 2022	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
32.	Gemeente	Agenda + notulen 25 mei 2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
33.	Gemeente	Agenda + notulen 31 mei 2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
34.	Gemeente	Agenda + notulen 14 juni 2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
35.	Gemeente	Agenda + notulen 21 juni 2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e

36.	Gemeente	Agenda + notulen 28 juni 2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
37.	Gemeente	Agenda + notulen 13 juli 2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
38.	Gemeente	Agenda + notulen 19 juli 2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
39.	Gemeente	Agenda + notulen 30 augustus 2020	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
40.	Gemeente	Agenda + notulen 6 september 2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
41.	Gemeente	Agenda +notulen 20 september 2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
42.	Gemeente	Agenda + notulen 27 september 2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
43.	Gemeente	Agenda + notulen 4 oktober 2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
44.	Gemeente	Agenda + notulen 11 oktober2021	Deels openbaar	5.1.2.d 5.1.2.e
45.	Gemeente	Beleidskader Huisvestingsverordening Amsterdam 2020' hoofdstuk 2.1 Toeristische verhuur van woningen	Reeds openbaar	

