

Van Airbnb naar Fairbnb

Een onderzoek naar het handhavingsproces van toeristische verhuur van woonruimten
in Amsterdam via digitaal platform Airbnb



Hogeschool Leiden	Opleiding HBO-Rechten
Naam:	
Studentnummer:	
Modulecode:	HBR-4-AS17-AS
Opdrachtgever:	DAS Rechtsbijstand Amsterdam
Afstudeerbegeleider:	
Onderzoeksdocent:	
Inleverdatum:	15 juni 2020
Aantal woorden:	14.492 woorden

Voorwoord

De afgelopen vier jaar heb ik met veel plezier veel verschillende juridische stukken geschreven. Een dagvaarding, een verzoekschrift, een adviesbrief, een pleitnota, een zienswijze, een betoog, een beslagrekest en een klachtbrief. Ik ben er ongetwijfeld nog een hoop vergeten. Wat al deze verschillende juridische stukken met elkaar gemeen hebben is de manier waarop ik ze geschreven heb.

“Voor een jurist is taalgebruik heel belangrijk. In juridische procedures is taal tenslotte het centrale instrument om een bepaald doel te bereiken. Het is daarom van het grootste belang dat juristen heldere en begrijpelijke taal gebruiken wanneer zij hun vak uitoefenen.¹”

Ik ben het helemaal eens met Maarten Feteris, president van de Hoge Raad. Ik heb mijn scriptie en beroepsproducten op zo’n manier opgesteld dat het voor iedereen begrijpelijk en hopelijk ook een beetje leuk is om te lezen. Ik heb in ieder geval veel plezier gehad in het schrijven van mijn scriptie. Dit komt mede door de prettige begeleiding van mijn afstudeerdocent en afstudeerbegeleider bedankt voor de betrokkenheid en het vertrouwen in mijn onderzoek.

Bij een scriptie hoort ook een afstudeerstage. Ik had het geluk dat ik na mijn stage in het derde jaar, ook mocht afstuderen bij DAS Rechtsbijstand in Amsterdam. Ik wil dan ook graag bedanken voor de mogelijkheid om af te studeren bij DAS. Ik had liever wekelijks aan mijn onderzoek willen werken op kantoor, maar helaas was dit door de coronacrisis niet mogelijk. Daarnaast wil ik graag bedanken voor de goede (en gezellige) begeleiding de afgelopen twee jaar. Helaas kan onze afstudeerborrel op het dakterras van DAS niet doorgaan, maar dat halen we nog wel een keer in!

Ik wil ook graag mijn ouders en vriend bedanken voor hun hulp. Door het doorlezen en meedenken over mijn scriptie, heb ik echte “vakantieverhuur-specialisten” van jullie gemaakt.

Tot slot wil ik stil staan bij het overlijden van Anne Hessing. Dat ik zo goed terecht ben gekomen bij DAS Rechtsbijstand, heb ik mede aan Anne te danken. Wat zal je ontzettend gemist worden.

Voorhout, 15 juni 2020.

¹ M. Feteris, Rechtspraak nummer 1, februari 2017, blz. 7.

Samenvatting

De afgelopen jaren heeft toeristische verhuur van woonruimte in Amsterdam een enorme vlucht gemaakt door digitaal platform Airbnb. De opkomst van deze vorm van verhuur werd aanvankelijk als positief aangemerkt. Inmiddels wordt er steeds meer aandacht gevraagd voor de ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur, zoals een verminderde leefbaarheid in woonwijken en krapte op de woningmarkt. De wet- en regelgeving worden gaandeweg steeds verder aangescherpt. Het is voor een Amsterdamse woningeigenaar onbegrijpelijk aan welke wet- en regelgeving er moet worden voldaan om de woning toeristisch te verhuren. DAS Rechtsbijstand streeft ernaar om het recht voor iedereen begrijpelijk en toegankelijk te maken, waardoor een praktijkgericht onderzoek naar de handhaving van toeristische verhuur van woonruimte in Amsterdam noodzakelijk is.

Het doel van dit onderzoek is om verzekerden van DAS Rechtsbijstand naar aanleiding van een literatuuronderzoek, wetsanalyse en jurisprudentieonderzoek te adviseren over de geldende en toekomstige wet- en regelgeving op het gebied van handhaving van toeristische verhuur van woonruimte in Amsterdam, nu het beleid continu in ontwikkeling is en de regels voor vakantieverhuur gaandeweg steeds verder worden aangescherpt. De centrale vraag die aan bovengenoemde doelstelling is gekoppeld luidt als volgt:

“Hoe kan DAS Rechtsbijstand haar verzekerden adviseren omtrent het handhaven van de gemeente Amsterdam ten opzichte van het toeristisch verhuren van woonruimte door woningeigenaren, in het bijzonder via digitaal platform Airbnb, met inachtneming van de geldende en toekomstige wet- en regelgeving middels een literatuuronderzoek, wetsanalyse en jurisprudentieonderzoek?”

Deze vraag heb ik beantwoord aan de hand van een wetsanalyse en literatuuronderzoek. Daarnaast heb ik uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de bestuursrechter van de rechtbank Amsterdam geanalyseerd. De wet- en regelgeving en literatuur zijn in de hoofdstukken twee, drie en vier op een begrijpelijke wijze uiteengezet. Dit past bij de wijze waarop DAS Rechtsbijstand het recht toegankelijk wil maken. In hoofdstuk vijf zijn er vierentwintig uitspraken geanalyseerd, waarin ik duidelijk maak hoe bestuursrechters oordelen over onrechtmatig gebruik van een woning door toeristische verhuur van woonruimte.

Uit het onderzoek naar handhaving van toeristische verhuur komen de volgende belangrijkste resultaten naar voren. Handhaving van vakantieverhuur vindt voornamelijk plaats op grond van artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014. In dit artikel is bepaald dat indien een woningeigenaar zonder vergunning een woning aan toeristen verhuurd, er sprake is van onttrekking van de woning aan de woonruimtevoorraad. Er is tevens sprake van onttrekking van de woonruimte indien de woning slechts incidenteel aan toeristen wordt verhuurd. Deze overtreding wordt in Amsterdam met een bestuurlijke boete van € 20.750, - bestraft. Uit het jurisprudentieonderzoek blijkt dat bestuursrechters vaak geen reden zien tot matiging van de boete. Eigenaren worden als overtreder aangemerkt, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het

rechtmatig gebruik van de woning. Naast de bestuurlijke boete kunnen toezichthouders van de gemeente ook een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang opleggen.

De gemeente Amsterdam heeft de regels en voorwaarden voor vakantieverhuur met de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 per 1 januari 2020 nog verder aangescherpt. Door de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2020 heeft het college deze regels moeten herstellen. Het college van Burgemeester & Wethouders voert met ingang van 1 juli 2020 een vergunningplicht en meldplicht in voor toeristische verhuur van woonruimte. Ondertussen houdt de Tweede Kamer zich bezig met het wetsvoorstel 'Wet toeristische verhuur van woonruimte' dat een registratieplicht, nachtcriterium, meldplicht en vergunningplicht bevat die specifiek is toegesneden op de regulering en handhaving van toeristische verhuur van woonruimte.

Nu de toeristische verhuur van woonruimte stilligt door de uitbraak van het coronavirus, blijkt handhaving van deze vorm van verhuur nog steeds noodzakelijk. Woningeigenaren bieden hun woning niet meer aan via Airbnb, maar verhuren de gemeubileerde woning nu tijdelijk voor maximaal drie maanden. Door de tijdelijke verhuur wordt verondersteld dat de woning voorheen illegaal toeristisch werd verhuurd.

De wet- en regelgeving voor de toeristische verhuur van woonruimte is volop in ontwikkeling. Uit het onderzoek blijkt dat er zo veel ontwikkelingen zijn, dat er niet van een verzekerde kan worden verwacht dat men op de hoogte is van al deze ontwikkelingen. Echter, oordelen bestuursrechters wel dat er van een woningeigenaar wordt verwacht dat men op de hoogte is van de wet- en regelgeving. Aan de hand van het onderzoek heb ik twee aanbevelingen voor DAS Rechtsbijstand. Ik heb een stappenplan opgesteld dat DAS Rechtsbijstand helpt om de ingewikkelde wetgeving aan haar verzekerden uit te leggen. Het stappenplan is mijn beroepsproduct en is gevormd door een advies. Als aanvulling op dit advies heb ik een blog geschreven. De blog heeft als doel om verzekerden op een toegankelijke wijze te informeren over de regels omtrent vakantieverhuur. Naast het adviseren en informeren over de wet- en regelgeving over vakantieverhuur, kan DAS Rechtsbijstand haar verzekerden ook bijstaan in een bezwaar- of beroepsprocedure bij een handhavingsbesluit bij toeristische verhuur van woonruimte.

Veel mensen zullen door de coronacrisis kiezen voor een vakantie in eigen land, waardoor de vraag naar woonruimte, die wordt aangeboden via Airbnb, zal toenemen. Dit zorgt ervoor dat het nog relevanter is dat duidelijk is aan welke wet- en regelgeving er moet worden voldaan om een woonruimte toeristisch te verhuren. Als aanvulling op mijn advies heb ik een blog opgesteld. DAS Rechtsbijstand kan middels de blog op de actualiteit inspringen.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding van het onderzoek	2
§ 1.1 Aanleiding onderzoek.....	2
§ 1.2 Probleemanalyse	4
§ 1.3 Handhaving van toeristische verhuur tijdens coronacrisis.....	8
§ 1.4 Afbakening onderzoek.....	9
§ 1.5 Informatie over de opdrachtgever.....	9
§ 1.6 Doelstelling en onderzoeksvragen.....	10
§ 1.7 Verantwoording per deelvraag.....	11
§ 1.8 Operationaliseren van begrippen	13
§ 1.9 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2: Hoe verloopt handhaving nu?.....	14
§ 2.1 Onttrekkingsvergunning op grond van de Huisvestingswet 2014	14
§ 2.1.1 Handhavingsbevoegdheden bij onttrekking van de woning	15
§ 2.2 Gebruik in strijd met bestemmingsplan	16
§ 2.2.1 Handhavingsbevoegdheden bij strijdig gebruik	17
§ 2.3 Brandveiligheid volgens de Wabo en Bouwbesluit 2012.....	18
§ 2.3.1 Omgevingsvergunning op grond van de Wabo	18
§ 2.3.2 Brandveiligheid bouwwerk in het kader van de Woningwet en Bouwbesluit 2012	18
§ 2.3.3 Handhavingsbevoegdheden bij onvoldoende brandveiligheid.....	19
§ 2.4 Overlast aanpakken op basis van de Woningwet en Gemeentewet.....	19
§ 2.4.1 Woningwet	19
§ 2.4.2 Gemeentewet	21
§ 2.4.3 Handhavingsbevoegdheden bij overlast	21
§ 2.5 Deelconclusie.....	22
Hoofdstuk 3: Hoe verloopt handhaving in Amsterdam?	23
§ 3.1 Grondslag Huisvestingsverordening Amsterdam 2020.....	23
§ 3.2 Huisvestingsverordening Amsterdam 2020.....	24
§ 3.3 Uitspraak van de Afdeling	25
§ 3.3.1 Aanpassing beleid door Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet.....	26
§ 3.4 Handhavingsbevoegdheden	31
§ 3.5 Deelconclusie.....	33
Hoofdstuk 4: Een blik op de toekomst.....	36
§ 4.1 Wetsvoorstel Wet toeristische verhuur woonruimte	36
§ 4.1.1 De eenmalige registratieverplichting in artikel 23a	37
§ 4.1.2 Nachtcriterium en meldplicht in artikel 23b	38
§ 4.1.3 De vergunningplicht in artikel 23c.....	38
§ 4.1.4 Recidive	39
§ 4.2 Wetgevingsproces	40
§ 4.3 Deelconclusie.....	41

Hoofdstuk 5: Het oordeel van de bestuursrechter	42
§ 5.1.1 Reden tot onderzoek	42
§ 5.1.2 Onrechtmatig gebruik	42
§ 5.1.3 Wettelijk kader.....	43
§ 5.1.4 Bestuursrechtelijke sancties	43
§ 5.1.5 Hoogte van de bestuursrechtelijke boete	43
§ 5.1.6 Datum besluit	44
§ 5.1.7 Matiging van de bestuurlijke boete.....	44
§ 5.1.8 Kan de eigenaar worden aangemerkt als overtreder	45
§ 5.2 Deelconclusie.....	45
Hoofdstuk 6: Conclusie	46
Hoofdstuk 7: Aanbevelingen	49
§ 7.1 Stappenplan	49
§ 7.2 Blog	51
Literatuurlijst.....	52
Bijlage 1: Begrippenlijst.....	60
Bijlage 2 Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet 2014.....	64
Bijlage 3: Jurisprudentieanalyse	71
Bijlage 4: Stappenplan	81
Bijlage 5: Blog over toeristische verhuur van woonruimte	82

Overzicht figuren

Figuur 1	Ontwikkelingen handhaving van toeristische verhuur van woonruimte
Figuur 2	Advertenties per maand via Airbnb in Amsterdam
Figuur 3	Tabel bestuurlijke boete onttrekking woonruimte door toeristische verhuur
Figuur 4	Stemming over reparatieverordening door gemeenteraad 20 mei 2020
Figuur 5	Wijken met een hoge toeristische druk
Figuur 6	Overzicht handhaving vakantieverhuur in Amsterdam per 1 juli 2020
Figuur 7	Overzicht instrumenten uit wetsvoorstel Wet toeristische verhuur woonruimte

Afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
BOB	Beslissing op bezwaar
B&W	Het college van Burgemeester & Wethouders
BRP	Basisregistratie personen
CVV	Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid
DAS	DAS Rechtsbijstand Amsterdam
Gemw	Gemeentewet
Hvv	Huisvestingsverordening
Hvw	Huisvestingswet
Rb	Rechtbank
Stb	Staatsblad
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Hoofdstuk 1: Inleiding van het onderzoek

§ 1.1 Aanleiding onderzoek

Toeristische verhuur is de afgelopen jaren sterk toegenomen in Amsterdam. In 2014 werden er via de website van digitaal platform Airbnb ongeveer 7.000 advertenties aangeboden van woonruimtes die toeristisch werden verhuurd. In één jaar tijd verdubbelde het aantal advertenties. Dit was voor Amsterdam destijds de aanleiding om het beleid verder te ontwikkelen. In 2018 werden er het hele jaar door ongeveer 30.000 advertenties op Airbnb geplaatst. Alleen al in stadsdeel West is er op dit moment ongeveer evenveel aanbod als in 2014 in de hele gemeente.²

De leefbaarheid van de woonomgeving staat flink onder druk door het sterk toegenomen aantal toeristen dat in woningen verblijft. Vier op de tien toeristen die in Nederland verblijven, doen dat in onze hoofdstad. De procentuele groei van toeristisch verblijf in woningen is daarnaast groter dan het percentage toeristen dat in hotels verblijft. Het verblijf in woningen zorgt voor veel hinder en overlast, omdat Amsterdamse gehorige etagewoningen niet geschikt zijn voor toeristisch verblijf. Dit blijkt ook uit het aantal meldingen over vakantieverhuur bij Meldpunt Zoeklicht.³ Het aantal meldingen steeg tussen 2014 en 2018 van 1.717 meldingen naar 2.846 meldingen. Uit een enquête uit 2018, die is uitgevoerd door Onderzoek, Informatie en Statistiek in opdracht van AT5 gaf bijna de helft van de ondervraagden aan dat zij soms tot vaak overlast ondervinden van toeristische verhuur. In het stadsdeel Centrum gaf zelfs 80% van de ondervraagden aan overlast te ondervinden van toeristische verhuur.⁴

Door de hierboven geschetste problematiek heeft de gemeente stapsgewijs maatregelen genomen om woningonttrekking door toeristische verhuur van woningen terug te dingen. Tegelijkertijd werd duidelijk dat het beleid ten opzichte van toeristische verhuur doorontwikkeld moest worden om effectief te zijn bij een toenemende en doorgaande groei van toeristische verhuur van woningen.⁵

De gemeente heeft de regels voor toeristische verhuur van woonruimte per 1 januari 2020 gewijzigd in de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020. Het college moet deze regels door de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2020 opnieuw bezien, omdat de verordening deels onverbindend is verklaard. Het college heeft deze regels hersteld met de Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet. Deze Reparatieverordening treedt per 1 juli 2020 in werking, waarbij toeristische verhuur van woonruimte alleen nog mogelijk is met een vergunning en onder strikte voorwaarden.

² Beleidskader Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, p. 8.

³ Meldpunt Zoeklicht voert bij vermoedens van woonfraude onderzoek uit naar het feitelijk gebruik van de woning.

⁴ Beleidskader Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, p. 9.

⁵ Beleidskader Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, p. 8 en 10.

Ondertussen buigt de Tweede Kamer zich over het wetsvoorstel 'Wet toeristische verhuur van woonruimte' dat ertoe strekt een specifiek op toeristische verhuur toegesneden instrumentarium in de Huisvestingswet 2014 op te nemen.⁶ Het wetsvoorstel voorziet in een registratieplicht, een meldplicht, een nachtencriterium en een vergunningplicht. Door het inzetten van dit instrumentarium kunnen de ongewenste neveneffecten, zoals schaarste aan woningen en verminderde leefbaarheid, worden bestreden door een effectieve handhaving van bestaande wetgeving mogelijk te maken en een uniform systeem te introduceren voor regulering en handhaving van toeristische verhuur.⁷

De regelgeving voor de toeristische verhuur is volop in ontwikkeling. De belangrijkste ontwikkelingen worden in de probleemanalyse nader toegelicht. Al deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat het voor een verzekerde van DAS Rechtsbijstand onbegrijpelijk is aan welke wet- en regelgeving er dient te worden voldaan om een woning toeristisch te kunnen verhuren. Een praktijkgericht onderzoek naar de handhaving van toeristische verhuur van woonruimte is noodzakelijk om verzekerden te kunnen adviseren.

⁶ S. Wirken e.a., Vastgoedrecht 2020-2, p. 60.

⁷ *Kamerstukken II* 2019/20, 35353, nr. 2 en *Kamerstukken II* 2019/20, 35353, nr. 3.

§ 1.2 Probleemanalyse

"Toerisme hoort bij het internationale karakter van Amsterdam en dat moeten we blijven koesteren. Tegelijkertijd worden de positieve kanten van het toerisme, als werkgelegenheid en inkomsten voor de stad, steeds meer overschaduwd door negatieve gevolgen. Overlast, drukte en afval maken dat de leefbaarheid van sommige buurten ernstig onder druk staat."⁸

De afgelopen jaren heeft de toeristische verhuur van particuliere woningen in Amsterdam een enorme vlucht gemaakt door digitaal platform Airbnb, dat het grootste platform voor verhuur van particuliere woningen is. Uit de rapportage 'Toeristische verhuur van woonruimte', die is vastgesteld door het college van Burgemeester & Wethouders (hierna: het college) van de gemeente Amsterdam, blijkt dat er in 2019 gemiddeld 20.295 advertenties per maand op Airbnb staan.⁹ Hoewel de opkomst van deze vorm van toeristische verhuur aanvankelijk als positief werd aangemerkt, wordt er steeds meer aandacht gevraagd voor de ongewenste effecten van toeristische verhuur. Hierbij gaat het veelal om vermindering van de leefbaarheid door overlast en de krapte op de woningmarkt door het onttrekken van woningen aan de woonruimtevoorraad. De gemeente Amsterdam is sinds 2014 bezig om de handhaving op het gebied van toeristische verhuur aan te scherpen en de explosieve groei tegen te gaan. Begin 2014 werd het beleid van toeristische verhuur van woningen geïntroduceerd met de beleidsnotitie "Ruimte voor gasten".¹⁰

De beleidsuitgangspunten zijn vanaf 2014 continu in ontwikkeling. Hieronder zullen de meest ingrijpende ontwikkelingen worden beschreven. Het is voor een Amsterdamse woningeigenaar op dit moment verwarrend hoe Amsterdam uitvoering geeft aan het handhavingsproces van de regels van toeristische verhuur van woonruimte.

Opname van voorwaarden voor toeristische verhuur in Huisvestingsverordening 2016

Bij de wijziging van de Huisvestingsverordening 2016, die per oktober 2017 in werking trad, werden voor het eerst voorwaarden opgenomen om vakantieverhuur toe te staan zonder dat er een vergunning voor woningonttrekking vereist is. In de Huisvestingsverordening 2016 werd de maximale termijn van 60 dagen vastgesteld en werd de meldplicht voor vakantieverhuur geïntroduceerd, waaraan een aantal voorwaarden werd verbonden:

- De hoofdbewoner dient de woning feitelijk als hoofdverblijf te hebben en ook als zodanig in de basisadministratie te staan ingeschreven;
- De woning mag niet aan meer dan vier personen per nacht worden verhuurd;
- De woning mag maximaal 60 nachten per jaar worden verhuurd;
- De woning is geen huurwoning in eigendom van een woningcorporatie;
- De hoofdbewoner dient elke verhuring verplicht te melden bij het college.¹¹

⁸ Coalitieakkoord mei 2018-2022 'Een nieuwe lente en een nieuw geluid', p. 51.

⁹ L. Ivens, 'Rapportage Toeristische verhuur van woonruimte', 3 maart 2020, p. 2.

¹⁰ Beleidskader Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, p. 8.

¹¹ Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Onderzoeksrapport Handhaving vakantieverhuur', 20 november 2019, p. 6.

Verdere aanscherping van de regels rondom toeristische verhuur

Met ingang van januari 2019 is de Huisvestingsverordening 2016 aangepast en zijn de regels voor vakantieverhuur aangescherpt. Het maximaal aantal dagen dat een woning per jaar mag worden aangeboden voor vakantieverhuur wordt gehalveerd naar dertig dagen. De reden om het maximaal aantal nachten terug te brengen, is een uitspraak van de rechtbank Amsterdam.¹² De rechtbank heeft zich op het standpunt gesteld dat sprake is van woningonttrekking zodra een woning niet gebruikt wordt als woning vanwege toeristisch verblijf.¹³ Een woning mag niet zonder onttrekkingsvergunning aan de woonruimtevoorraad worden onttrokken.¹⁴

Wijziging en vervanging van de Huisvestingsverordening 2016

De nieuwe Huisvestingsverordening is ingegaan op 1 januari 2020. In de Huisvestingsverordening 2020 stelt de gemeente Amsterdam dat woningen er zijn om in te wonen. Verder hebben zij stapsgewijs maatregelen genomen om grip te krijgen op het verblijf van toeristen in woningen en woonboten. In de nieuwe verordening blijft het toegestane aantal nachten per jaar hetzelfde. Dit leidt ertoe dat een verhuurder zijn woning maximaal dertig nachten per jaar aan toeristen mag verhuren. Daarbij is wel de mogelijkheid opgenomen om gebieden aan te wijzen waar een verbod op vakantieverhuur gaat gelden.¹⁵

Wijziging van de Huisvestingswet 2014

Naast de gemeentelijke ontwikkeling rondom het beleid van vakantieverhuur, zijn ook landelijke ontwikkelingen van grote invloed op het gemeentelijke beleid. De Minister voor Milieu en Wonen heeft op 29 november 2019 het wetsvoorstel Wet toeristische verhuur van woonruimte ingediend. Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 in verband met de regulering en handhaving van de toeristische verhuur van woonruimte. Aan de gemeenten worden instrumenten gegeven om de handhaving mogelijk te maken en indien noodzakelijk de neveneffecten van de toeristische verhuur van woonruimte te kunnen voorkomen of beperken.

Het wetsvoorstel bevat als belangrijkste instrumenten een registratieplicht, een nachtcriterium een meldplicht en/of vergunningplicht. Daarnaast is voorgesteld om de maximale boete bij recidive te verhogen. De verwachting was dat de nieuwe wet, op zijn vroegst, juli 2020 wordt ingevoerd.¹⁶ Het wetsvoorstel staat inmiddels op de spoedeisende lijst van wetsvoorstellen die voor de zomer van 2020 moeten worden behandeld. Het wetgevingsproces is in paragraaf 4.2 opgenomen.

¹² Rb. Amsterdam 5 december 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:8938.

¹³ Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Onderzoeksrapport Handhaving vakantieverhuur', 20 november 2019, p. 6 en 7.

¹⁴ Artikel 21 Huisvestingswet.

¹⁵ Huisvestingsverordening Amsterdam 2020.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 35353, nr. 3, p.1.

Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

De gemeente Amsterdam biedt haar inwoners ten onrechte de mogelijkheid om vrijstelling te vragen van het verbod om zonder vergunning een woning aan toeristen te verhuren. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in haar uitspraak van 29 januari 2020¹⁷ geoordeeld dat deze vrijstellingsmogelijkheid, die is opgenomen in artikel 3.2.1 lid 5 van de verordening, in strijd is met artikel 21 sub a van de Huisvestingswet 2014.

De Huisvestingswet bepaalt immers dat het verboden is om door de gemeente aangewezen woonruimte te onttrekken aan de woningvoorraad. Indien een dergelijk verbod geldt, dan wil dat zeggen dat een woning niet mag worden verhuurd aan bijvoorbeeld toeristen.

In de Amsterdamse Huisvestingsverordening was opgenomen dat inwoners de wettelijk verplichte vergunning niet hoeven aan te vragen indien zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. Zo dienen zij de verhuur van de woonruimte vooraf bij de gemeente te melden. De Afdeling stelt dat de gemeente niet bevoegd is om inwoners vrijstelling te verlenen van de wettelijke vergunningplicht en heeft de bepaling onverbindend verklaard. De uitspraak heeft tot gevolg dat de gemeente Amsterdam haar inwoners geen vrijstelling meer mag verlenen van het verbod om zonder vergunning hun woning te verhuren aan toeristen. De gemeente mag echter wel boetes blijven opleggen aan inwoners die zonder vergunning hun woning aan toeristen verhuren. Indien de gemeente hiervoor aanvullende regels wil maken, door bijvoorbeeld te bepalen in welke gevallen een bestuurlijke boete wordt opgelegd, dan dient de gemeente de huisvestingsverordening te wijzigen.¹⁸

Door de uitspraak is verwarring ontstaan. De onduidelijkheid betrof de toelaatbaarheid van vakantieverhuur via Airbnb zonder vergunning. Volgens wethouder Ivens (Wonen) lijkt de uitspraak van de Afdeling een algeheel verbod tot vakantieverhuur in te houden en ziet hij de uitspraak als een belangrijke kans om de explosieve groei van toeristische verhuur aan te pakken.¹⁹

Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet 2014

Op 13 februari 2020 wordt bekend dat Amsterdam per 1 juli 2020 een vergunningenstelsel gaat invoeren voor het verhuren van woningen aan toeristen via Airbnb. De nieuwe regels zijn opgenomen in de Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet.²⁰ De beslissing van de gemeente volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2020. Tot nu toe mocht een woningeigenaar in Amsterdam een woning via Airbnb verhuren mits er aan bepaalde voorwaarden werd voldaan. Het was slechts toegestaan om een woning voor maximaal dertig nachten per jaar te verhuren aan vier toeristen tegelijk. Amsterdam wil niet wachten op de nieuwe wet.²¹

¹⁷ ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:261.

¹⁸ Raad van State, 'Fout in Amsterdamse regels voor woningverhuur aan toeristen', raad van state.nl 29 januari 2020.

¹⁹ 'Ivens: uitspraak rechter lijkt verbod op vakantieverhuur in te houden', at5.nl 29 januari 2020.

²⁰ Zie bijlage twee voor Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet 2014.

²¹ 'Amsterdam gaat vergunningenstelsel voor Airbnb invoeren', nos.nl 13 februari 2020.

Verbod vakantieverhuur in drie Amsterdamse wijken

Op 16 april 2020 laat de gemeente Amsterdam weten toeristische verhuur vanaf 1 juli 2020 in drie wijken in het centrum te willen verbieden, omdat de leefbaarheid daar ernstig onder druk staat. Het betreft de wijken Burgwallen – Oude Zijde, Burgwallen – Nieuwe Zijde en de Grachtengordel – Zuid.²² In overige wijken is toeristische verhuur alleen mogelijk onder strenge voorwaarden. Op 23 juni 2020 zal de gemeenteraad een definitief besluit nemen.²³

Er zijn nogal wat ontwikkelingen op het gebied van handhaving van toeristische verhuur geweest. Om aan te tonen dat een praktijkgericht onderzoek naar de handhaving noodzakelijk is, heb ik in onderstaand figuur de hierboven beschreven ontwikkelingen weergegeven.

Jaartal	Ontwikkelingen
Januari 2017	Inwerkingtreding van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016 met daarin voorwaarden waaronder vakantieverhuur is toegestaan zonder dat er een vergunning vereist is.
Januari 2018	Verdere aanscherping van de bestaande regels uit de Huisvestingsverordening. Het maximaal aantal dagen dat een woning per jaar toeristisch mag worden verhuurd wordt gehalveerd naar dertig dagen.
November 2019	Wetsvoorstel Wet toeristische verhuur van woonruimte is op 29 november 2019 ingediend.
Januari 2020	Per 1 januari 2020 is de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 in werking getreden. De verordening vervangt de Huisvestingsverordening uit 2016.
Januari 2020	Op 29 januari 2020 oordeelt de Afdeling dat Amsterdam haar inwoners ten onrechte een vrijstellingsmogelijkheid van het verbod uit artikel 21 Huisvestingswet biedt.
Februari 2020	Op 13 februari 2020 informeert het college de gemeenteraad dat de regels zo snel mogelijk worden gerepareerd door het invoeren van een vergunningplicht per 1 juli 2020. De meldplicht wordt tevens geherintroduceerd.
April 2020	Voorstel om vakantieverhuur in de wijken Burgwallen – Oude Zijde, Burgwallen – Nieuwe Zijde en de Grachtengordel – Zuid te verbieden. Half juni zal de gemeenteraad een definitief besluit nemen.

Figuur 1: Ontwikkelingen op het gebied van handhaving van toeristische verhuur van woonruimte.

²² Zie figuur 5.

²³ 'Verbod vakantieverhuur in 3 wijken centrum', amsterdam.nl 16 april 2020.

§ 1.3 Handhaving van toeristische verhuur tijdens coronacrisis

Door de uitbraak van het coronavirus is vakantieverhuur stil komen te liggen. Bij gebrek aan toeristen bieden Amsterdamse woningeigenaren hun woning niet meer via Airbnb aan, maar in plaats daarvan worden de woningen nu tijdelijk verhuurd. De woningen zijn veelal gemeubileerd en worden voor een maximum termijn van drie maanden aangeboden. Volgens raadsleden van GroenLinks lijkt het erop dat de woningen die voorheen via sites voor vakantieverhuur werden aangeboden en in deze periode leeg blijven staan, nu voor enkele maanden worden aangeboden. Het vermoeden bestaat dat die woningen permanent en dus illegaal via sites als Airbnb worden verhuurd.²⁴

Amsterdamse woningeigenaren mogen hun huis immers alleen aanbieden via Airbnb indien zij zelf het hoofdverblijf in de woning hebben. Indien een woning nu voor drie maanden wordt verhuurd, zou dat betekenen dat de eigenaren helemaal niet in de woning wonen, waardoor de vakantieverhuur voorheen dus illegaal was.²⁵

GroenLinks raadsleden De Jong en Ernsting pleiten ervoor dat de afdeling handhaving van de gemeente extra onderzoek gaat doen naar deze woningen, door bijvoorbeeld het aanbod van verhuurwebsites als Pararius te bekijken. Het verhuurplatform ziet een duidelijke stijging van het aanbod van de huurwoningen in het algemeen.²⁶

Op 21 april 2020 laat het college in antwoord op de raadsvragen van De Jong en Ernsting weten dat er inmiddels onderzoek wordt gedaan naar verhuurwebsites zoals Pararius. In dit onderzoek worden verschillende overtredingen meegenomen.²⁷

Ondanks de uitbraak van het coronavirus en het stil komen liggen van vakantieverhuur blijft handhaving van illegale vakantieverhuur noodzakelijk om de woningvoorraad te beschermen.

²⁴ J. van Veen, 'Steekproef moet uitwijzen of Airbnb-adressen nu tijdelijk worden verhuurd', nul20.nl 10 april 2020.

²⁵ M. Couzy, 'Woningen van Airbnb gehaald en in de verhuur gezet', parool.nl 27 maart 2020.

²⁶ J. van Veen, 'Steekproef moet uitwijzen of Airbnb-adressen nu tijdelijk worden verhuurd', nul20.nl 10 april 2020.

²⁷ J. van Veen, 'Uitgelezen kans om illegale verhuur op te sporen' nul20.nl, 21 april 2020.

§ 1.4 Afbakening onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de handhaving van de regels voor vakantieverhuur door de gemeente Amsterdam. Sinds de opkomst van digitaal platform Airbnb worden er steeds meer particuliere woningen aangeboden voor toeristische verhuur. Naast het aanbieden van een eigen woonruimte voor toeristische verhuur vallen bed & breakfasts ook onder het begrip toeristische verhuur. Beide vormen van toeristische verhuur kennen eigen specifieke regels. Voor het toeristisch verhuren van een particuliere woonruimte, waarmee vakantieverhuur wordt bedoeld, zijn de regels steeds verder aangescherpt. Het onderzoek richt zich dan ook op de regels voor het toeristisch verhuren van particuliere woonruimte via digitaal platform Airbnb in de gemeente Amsterdam.

§ 1.5 Informatie over de opdrachtgever

DAS Rechtsbijstand is een van de grootste rechtsbijstandsverzekeraars van ons land. Er zijn meer dan 800 juridisch specialisten werkzaam bij DAS Rechtsbijstand, die jaarlijks 125.000 juridische zaken behandelen. DAS Rechtsbijstand vindt het belangrijk om een actieve bijdrage te leveren aan de maatschappij en streeft naar juridische hulp voor iedereen. Door haar dienstverlening maakt DAS Rechtsbijstand het mogelijk om het recht betaalbaar en toegankelijk te maken voor iedereen.²⁸

²⁸ DAS Rechtsbijstand, 'DAS in de maatschappij', das.nl.

§ 1.6 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om verzekerden van DAS Rechtsbijstand naar aanleiding van een literatuuronderzoek, wetsanalyse en jurisprudentieonderzoek te adviseren over de geldende en toekomstige wet- en regelgeving op het gebied van handhaving van toeristische verhuur van woonruimte in Amsterdam, nu het beleid continu in ontwikkeling is en de regels voor vakantieverhuur gaandeweg steeds verder worden aangescherpt.

Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt:

“Hoe kan DAS Rechtsbijstand haar verzekerden adviseren omtrent het handhaven van de gemeente Amsterdam ten opzichte van het toeristisch verhuren van woonruimte door woningeigenaren, in het bijzonder via digitaal platform Airbnb, met inachtneming van de geldende en toekomstige wet- en regelgeving middels een literatuuronderzoek, wetsanalyse en jurisprudentieonderzoek?”

Deelvragen

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag heb ik de volgende deelvragen opgesteld:

Theorievragen

1. Wat zijn de algemeen geldende regels ten aanzien van het handhaven van toeristische verhuur van woonruimte via een digitaal platform zoals Airbnb?
2. Welke handhavingsbevoegdheden heeft de gemeente Amsterdam specifiek ten aanzien van het handhaven van toeristische verhuur van woonruimte door woningeigenaren op grond van de Huisvestingsverordening 2020?
3. Wat zijn de gevolgen van het wetsvoorstel 'Wet toeristische verhuur van woonruimte' voor handhaving van toeristische verhuur van woonruimte in Amsterdam?

Praktijkvraag

4. Hoe oordelen bestuursrechters over onrechtmatig gebruik van woonruimte door toeristische verhuur en welke bestuursrechtelijke sancties worden daarbij opgelegd?

§ 1.7 Verantwoording per deelvraag

Deelvraag 1: Wat zijn de algemeen geldende regels ten aanzien van het handhaven van toeristische verhuur van woonruimte via een digitaal platform zoals Airbnb?

Voor het beantwoorden van de eerste deelvraag heb ik een literatuuronderzoek uitgevoerd. Bij beantwoording van deze vraag is de 'Handreiking Handhaving toeristische verhuur' toegepast. De handreiking is in februari 2019 door de Vereniging Nederlandse Gemeenten opgesteld. De handreiking bevat meerdere handvatten voor gemeenten om handhavend te kunnen optreden tegen toeristische verhuur. Door het analyseren van de literatuur en de wet- en regelgeving werd duidelijk wat de algemeen geldende regels ten aanzien van het handhaven van toeristische verhuur van woonruimte zijn.

Uit het literatuuronderzoek en de wetsanalyse komt naar voren dat de Huisvestingswet 2014 de belangrijkste wet is om handhavend te kunnen optreden. Ik heb de Huisvestingswet aan de hand van de Leeswijzer Huisvestingswet 2014 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verder geanalyseerd. Om bepaalde bestuursrechtelijke sancties op een begrijpelijke wijze toe te lichten heb ik in mijn literatuuronderzoek gebruik gemaakt van het handboek 'Bestuursrecht begrepen' van Karianne Albers.

Ik had graag meer gebruik willen maken van diverse vakboeken, maar helaas had ik vanwege het coronavirus geen toegang tot de bibliotheek op kantoor of op de Hogeschool Leiden. Ik heb daardoor gebruik gemaakt van veel rapporten en beleidsstukken om mij zo te verdiepen in het onderwerp. Ik heb hierbij gebruik gemaakt van het 'Onderzoeksrapport handhaving vakantieverhuur' van Rekenkamer Metropool Amsterdam en het rapport 'Toeristische draagkracht van wijken, meting 2019' door Bart Sleutjes, Tanja Fedorova en Feiko de Grip.

Deelvraag 2: Welke handhavingsbevoegdheden heeft de gemeente Amsterdam specifiek ten aanzien van het handhaven van toeristische verhuur van woonruimte door woningeigenaren op grond van de Huisvestingsverordening 2020?

Bij beantwoording van de tweede deelvraag heb ik mij gericht op de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, Beleidskader Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 en de Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet 2014. Hierbij heb ik zowel een literatuuronderzoek als wetsanalyse uitgevoerd. In deze verordeningen is opgenomen welke bevoegdheden de gemeente heeft en op welke voorwaarden van vakantieverhuur zij kunnen handhaven. De Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet vervangt de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 per 1 juli 2020.

Handhaving van toeristische verhuur via Airbnb is, ook tijdens de coronacrisis, een actueel onderwerp. Op 20 mei 2020 heeft de gemeenteraad van Amsterdam een raadsvergadering via Microsoft Teams gehouden over de Reparatieverordening. Deze vergadering heb ik digitaal gevolgd. Daarnaast heb ik bij beantwoording gebruik gemaakt van de beleidsstukken van het college, met name van wethouder Laurens Ivens. In zijn brieven gaf hij aan hoe het handhavingsbeleid is hersteld zodat deze wel in lijn is met de uitspraak van de Afdeling.

Deelvraag 3: Wat zijn de gevolgen van het wetsvoorstel 'Wet toeristische verhuur van woonruimte' voor handhaving van toeristische verhuur van woonruimte in Amsterdam?

Voor het beantwoorden van de derde deelvraag heb ik wederom een literatuuronderzoek en een wetanalyse uitgevoerd op grond van het wetsvoorstel 'Wet toeristische verhuur van woonruimte' en de Memorie van Toelichting bij dit wetsvoorstel. Bij het schrijven van dit hoofdstuk heb ik de nadruk gelegd op de officiële stukken met het kenmerk 35353, om zo de betrouwbaarheid te kunnen waarborgen. Daarnaast heb ik het wetgevingsproces nauwlettend in de gaten gehouden. Om ervoor te zorgen dat mijn onderzoek zo actueel mogelijk is, heb ik gebruik gemaakt van de meest recente artikelen, rapporten, beleidsstukken en boeken, zoals bijvoorbeeld het boek 'De bestuursrechtelijke aanpak van vakantieverhuur van woningen' door Rosalinde Siewers. Daarnaast zijn er veel artikelen over toeristische verhuur van woonruimte geschreven, zoals het artikel 'Regulering van toeristische verhuur van woonruimte via de Huisvestingswet 2014: actuele ontwikkelingen' van Stefan Wirken en Lotte van der Laan.

Deelvraag 4: Hoe oordelen bestuursrechters over onrechtmatig gebruik van woonruimte door toeristische verhuur en welke bestuursrechtelijke sancties worden daarbij opgelegd?

Bij beantwoording van de vierde deelvraag heb ik mij gericht op vierentwintig uitspraken van de Afdeling en de bestuursrechter van de rechtbank Amsterdam. Hierbij heb ik gekozen voor de meest recente uitspraken, waarvan er vijftien uitspraken uit 2020 zijn geanalyseerd. De overige negen uitspraken die ik heb geanalyseerd zijn afkomstig uit 2019. Ik heb er bewust voor gekozen om, naast de uitspraken van de Afdeling, alleen uitspraken van de bestuursrechter van de rechtbank Amsterdam te gebruiken. Ik heb hiervoor gekozen omdat mijn onderzoek zich specifiek richt op de situatie in Amsterdam. Bij mijn analyse heb ik de volgende topics toegepast: reden tot onderzoek, onrechtmatig gebruik, wettelijk kader, bestuursrechtelijke sancties, hoogte van de bestuurlijke boete, datum besluit, matiging van de bestuurlijke boete en tot slot of een eigenaar kan worden aangemerkt als overtreder. De topics zorgen ervoor dat het praktijk en theoretisch gedeelte elkaar aanvullen. Vanwege het toegestane aantal woorden in mijn onderzoeksrapport heb ik in bijlage 3 mijn keuze voor de topics verantwoord.

Toegevoegde waarde van het onderzoek

Ik heb mijn onderzoek geschreven op een manier die het beste bij DAS Rechtsbijstand aansluit. DAS Rechtsbijstand streeft ernaar om het recht voor iedereen toegankelijk te maken. Deze visie sluit erg bij mij aan. Ik heb ervoor gekozen om de informatie in mijn onderzoek op een zodanige wijze te formuleren dat het voor iedereen begrijpelijk is. Daarnaast heb ik de figuren in het onderzoeksrapport opgenomen om zo de leesbaarheid te vergroten.

Ik heb een stappenplan als beroepsproduct opgesteld. Ik vind het belangrijk dat mijn onderzoek een bijdrage kan leveren in de praktijk. Ik heb dan ook als aanvulling op mijn beroepsproduct een blog geschreven. De blog legt de voorwaarden in het stappenplan op een toegankelijke wijze uit. Door het inspelen op de visie van DAS Rechtsbijstand, de actualiteit en de problematiek in de maatschappij ben ik van mening dat mijn onderzoek van toegevoegde waarde is. De aanbevelingen kunnen immers door een grote groep mensen worden gebruikt.

§ 1.8 Operationaliseren van begrippen

In deze paragraaf worden vier begrippen geoperationaliseerd die een centrale plaats in het onderzoek innemen en daardoor een extra toelichting verdienen. In bijlage 1 is een volledige begrippenlijst opgenomen.

Geldende wet- en regelgeving

Met geldende wet- en regelgeving wordt bedoeld de Huisvestingswet 2014, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Woningwet, de Wet aanpak woonoverlast, de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 en Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet.

Toeristische verhuur

In een woonruimte tegen betaling bieden van verblijf aan personen die niet als ingezetene zijn ingeschreven met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen.²⁹

Toekomstige wet- en regelgeving

Met toekomstige wet- en regelgeving wordt bedoeld het wetsvoorstel 'Wet toeristische verhuur van woonruimte'.

Vakantieverhuur

In de praktijk kent toeristische verhuur verschillende vormen, waaronder vakantieverhuur. Dit is het tijdens afwezigheid van de bewoner tegen betaling in gebruik geven van een zelfstandige woonruimte, waarbij het in principe om de gehele woning gaat.³⁰ De begrippen toeristische verhuur van woonruimte en vakantieverhuur hebben in dit onderzoeksrapport dezelfde betekenis.

§ 1.9 Leeswijzer

De opbouw van het verdere onderzoeksrapport is als volgt. In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de algemeen geldende wet- en regelgeving omtrent handhaving van toeristische verhuur van woonruimte. In het daaropvolgende hoofdstuk wordt beschreven welke handhavingsbevoegdheden de gemeente Amsterdam specifiek heeft. Vervolgens wordt ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel 'Wet toeristische verhuur van woonruimte' voor de handhaving in Amsterdam. Achtereenvolgens worden de resultaten van het jurisprudentieonderzoek in hoofdstuk vijf gepresenteerd. Daarna volgt de conclusie in hoofdstuk zes en wordt het onderzoek met aanbevelingen in hoofdstuk zeven afgesloten. Tot slot zijn er een aantal bijlagen toegevoegd, waarin onder andere het beroepsproduct is opgenomen.

²⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35353, nr. 3, p. 6.

³⁰ Art. 1 onder ee Huisvestingsverordening Amsterdam 2020.

Hoofdstuk 2: Hoe verloopt handhaving nu?

In dit hoofdstuk ga ik aan de hand van een wetsanalyse nader in op de algemeen geldende wet- en regelgeving op het gebied van handhaving van toeristische verhuur van een woonruimte. Deze wet- en regelgeving kan elke gemeente toepassen in haar beleid tegen illegale toeristische verhuur van woonruimte.

Doel van dit hoofdstuk

Een gemeente heeft op basis van meerdere bestuursrechtelijke wetten de bevoegdheid om handhavend op te treden tegen toeristische verhuur van woonruimte. Deze algemeen geldende wetten worden in dit hoofdstuk per paragraaf besproken.

§ 2.1 Onttrekkingsvergunning op grond van de Huisvestingswet 2014

In de eerste plaats kan het college handhavend optreden op grond van de Huisvestingswet 2014 (hierna: Huisvestingswet). In een gemeente waar schaarste is aan woonruimte, die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten, kan de gemeenteraad een huisvestingsverordening opstellen waarin regels kunnen worden opgenomen over woonruimteverdeling en woonruimtevoorraadbeheer.³¹

Een gemeenteraad zal moeten aantonen dat er schaarste is aan woonruimte. Daarnaast dient zij te kunnen aantonen dat het instrumentarium van de Huisvestingswet in een concrete situatie geschikt en proportioneel is om de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van de schaarste te bestrijden.³² Handhaving van toeristische verhuur van woonruimte vindt met name plaats op grond van artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet.

Artikel 21 aanhef en sub a van de Huisvestingswet

'Het is verboden om een woonruimte, behorend tot een met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening aangewezen categorie gebouwen, zonder vergunning van burgemeester en wethouders:

- a. Anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar aan de bestemming tot bewoning te onttrekken;*
- b. Anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar met andere woonruimte samen te voegen;*
- c. Van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten.³³*

Het is op grond van de aanhef en sub a verboden om een woning aan de woonruimtevoorraad te onttrekken indien er geen vergunning door het college is afgegeven. Nu is de vraag wanneer er sprake is van woningonttrekking. Onder woningonttrekking wordt verstaan: een woonruimte aan de woningvoorraad wordt onttrokken voor een ander doel dan permanente bewoning. Uit de rechtspraak blijkt dat incidentele verhuur aan toeristen ook leidt tot onttrekking van de woning,

³¹ M. Geertsema, 'Handreiking handhaving toeristische verhuur', februari 2019, p. 3.

³² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Leeswijzer Huisvestingswet 2014, p. 21.

³³ *Kamerstukken I* 2013/14, 32271, nr. A, p. 3, 7, 9.

omdat de woning gedurende de verhuur niet als woning kan worden gebruikt.³⁴ Ongeacht het aantal nachten en personen aan wie de woonruimte wordt verhuurd.³⁵

Regels en voorwaarden omtrent verlenen en intrekken van vergunning

De gemeenteraad stelt in de Huisvestingsverordening regels omtrent de gronden die tot weigering van een vergunning als bedoeld in artikel 21 Huisvestingswet kunnen leiden. Daarnaast stelt zij de voorwaarden en voorschriften vast die het college kan verbinden aan een vergunning.³⁶

§ 2.1.1 Handhavingsbevoegdheden bij onttrekking van de woning

Indien een woningeigenaar niet in het bezit is van een vergunning kan het college een aantal sancties opleggen. De regels omtrent handhaving en toezicht zijn opgenomen in de artikelen 32 tot en met 35 van de Huisvestingswet.

Bij overtreding van artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet kan een gemeenteraad op grond van artikel 35 lid 3 van de Huisvestingswet in de huisvestingsverordening het bedrag vaststellen voor de overtreding.³⁷ Het college is bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen. Bij bestuurlijke boetes boven de € 340, - verplicht de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) de zienswijzeprocedure zoals bedoeld in artikel 5:53 lid 3 Awb te volgen.

Naast het opleggen van een bestuurlijke boete, kan het college ook een last onder bestuursdwang (artikel 5:21 Awb) of een last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb) opleggen. Hierbij gelden de algemene handhavingsregels uit hoofdstuk vijf van de Awb.

³⁴ ABRvS 6 juli 2017, ECLI:NL:2017:2407.

³⁵ ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:428.

³⁶ Artikel 24 Huisvestingswet 2014.

³⁷ Het college van Amsterdam legt bijvoorbeeld een boete van € 20.750, - op conform artikel 4.2.1 lid 2 juncto tabel 2 in bijlage 3 van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020.

§ 2.2 Gebruik in strijd met bestemmingsplan

In de tweede plaats kan de gemeenteraad ook handhaven op basis van het bestemmingsplan. Een gemeente is op grond van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) verplicht om een bestemmingsplan vast te stellen. Een bestemmingsplan bestaat uit een toelichting, verbeelding en regels.³⁸

Op grond van een bestemmingsplan worden aan bepaalde gebieden in de gemeenteraad bestemmingen toebedeeld, zoals onder andere woonbestemming. Een gemeenteraad kan deze bestemmingen nader invullen en zodanig omschrijven dat toeristische verhuur niet valt onder de woonbestemming.³⁹

Definitie in planregels

In veel bestemmingsplannen is in de planregels een definitie opgenomen van het begrip 'Woning'. De definitie luidt als volgt: *"In deze regels wordt verstaan onder woning een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van een afzonderlijk huishouden."*

In de planregels is de definitie van 'Wonen' als volgt: *"De voor 'wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor wonen, al dan niet in combinatie met een beroeps- of bedrijfsactiviteit."*⁴⁰

Verhuur aan toeristen is strijdig met de voorschriften uit een bestemmingsplan, indien een perceel in het bestemmingsplan is bestemd voor bewoning.⁴¹ Gebruik in strijd met het bestemmingsplan levert een overtreding op grond van artikel 2.1 lid 1 sub c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) op. Er is sprake van strijdig gebruik, waarbij het college een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom kan opleggen om zo de toeristische verhuur te beëindigen.⁴² Op grond van artikel 125 Gemeentewet en artikel 5.2 Wabo is het college bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen.

Last onder bestuursdwang

In artikel 5:21 van de Awb wordt de last onder bestuursdwang gedefinieerd als een herstelsanctie inhoudende een:

- a. last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding;*
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.*

Bij lezing van bovenstaand artikel valt op te merken dat de sanctie van bestuursdwang in twee fasen kan worden verdeeld. De eerste fase bestaat uit het opleggen van de last, die bestaat uit een schriftelijke opdracht om binnen een bepaalde termijn een onrechtmatige situatie op te heffen. De tweede fase betreft het feitelijk optreden door het bestuursorgaan tegen de overtreding, indien er

³⁸ Kenniscentrum InfoMil, 'Uitleg bestemmingsplan', infomil.nl.

³⁹ M. Geertsema, 'Handreiking handhaving toeristische verhuur', februari 2019, p.3.

⁴⁰ R. Boogers, 'De begrippen wonen en woning in een bestemmingsplan', bg.legal.nl 21 augustus 2018.

⁴¹ ABRvS 6 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1750.

⁴² MB-ALL, 'Handhavingmogelijkheden toeristische verhuur van woningen', mball.nl.

geen gevolg wordt gegeven aan de last. Het bestuursorgaan zal, na het verstrijken van de termijn, zelf overgaan tot herstel in de rechtmatige toestand als de overtreding nog steeds voortduurt.

De last onder bestuursdwang moet aan de in de Awb genoemde eisen voldoen. Daarbij gaat het in het bijzonder om de eisen uit de artikelen 5:9, 5:24 en 5:25 Awb. Deze gestelde eisen dienen voor de rechtszekerheid. Het betreffende bestuursorgaan is verplicht om te vermelden welk voorschrift is overtreden en verplicht om de maatregelen te omschrijven die moeten worden genomen. Door deze eisen te stellen aan de last onder dwangsom, wordt verzekerd dat duidelijk is welke regels zijn overtreden en hoe deze overtreding ongedaan kan worden gemaakt.⁴³

Last onder dwangsom

Bij strijdig gebruik in de zin van artikel 2.1 lid 1 sub c Wabo kan er een last onder bestuursdwang en dwangsom worden opgelegd. Op grond van artikel 5:32 Awb is het college bevoegd om zowel een last onder bestuursdwang als dwangsom op te leggen.

In artikel 5:31d Awb wordt de last onder dwangsom gedefinieerd als een herstelsanctie inhoudende

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding*
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom als de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.*

Bij handhaving door middel van een dwangsom valt op te merken dat de toepassing van deze herstelsanctie tevens bestaat uit twee fasen. De eerste fase is gelijk aan de oplegging van een last onder bestuursdwang, deze bestaat uit het opleggen van de last. De tweede fase bestaat uit het betalen van de geldsom.⁴⁴

Bezwaarschriftprocedure

Een last onder dwangsom en bestuursdwang zijn beide beschikkingen waartegen een burger in bezwaar kan gaan op grond van artikel 1:5 lid 1 en 7:1 lid 1 aanhef Awb middels een bezwaarschrift. Het bestuursorgaan moet zijn eigen besluit opnieuw beoordelen. Bij de heroverweging wordt rekening gehouden met nieuwe omstandigheden.⁴⁵ Een bezwaarschriftprocedure wordt binnen zes weken afgerond en is kosteloos. Indien het bezwaar ongegrond wordt verklaard, kan een burger in beroep bij de bestuursrechter. Indien een verzekerde van DAS Rechtsbijstand een beschikking heeft ontvangen en daartegen in bezwaar of beroep wil gaan, dan kan een jurist de verzekerde bijstaan in deze procedures.

§ 2.2.1 Handhavingsbevoegdheden bij strijdig gebruik

Bij strijdig gebruik met het bestemmingsplan kan een gemeente handhavend optreden door het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op grond van artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo.

⁴³ Albers 2020, p. 405 t/m 408.

⁴⁴ Albers 2020, p. 420 en 421.

⁴⁵ Albers 2020, p. 457, 461, 462.

§ 2.3 Brandveiligheid volgens de Wabo en Bouwbesluit 2012

Ten derde kan een gemeente toeristische verhuur van woonruimte handhaven indien de brandveiligheid in het geding komt. Op grond van de Wabo in samenhang met het Besluit omgevingsrecht is een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik verplicht voor het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk, waarin bedrijfsmatig nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan tien personen, dan wel een in afwijking daarvan bij de bouwverordening bepaald lager aantal personen, zoals bedoeld in artikel 8 van de Woningwet. Een aantal gemeenten in Nederland heeft dit aantal bepaald op vier personen.⁴⁶

§ 2.3.1 Omgevingsvergunning op grond van de Wabo

In artikel 2.1 lid 1 onder d Wabo is bepaald dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van een bouwwerk met het oog op de brandveiligheid. In welke gevallen een omgevingsvergunning voor brandveiligheid moet worden aangevraagd, wordt nader bepaald in artikel 2.2 van het Besluit omgevingsrecht. Hierin staat dat een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd als in een gebouw bedrijfsmatig nachtverblijf wordt geboden, zoals bijvoorbeeld een hotel. Daarnaast is een omgevingsvergunning vereist indien nachtverblijf wordt geboden in het kader van verzorging, zoals bijvoorbeeld een ziekenhuis.⁴⁷ Voor vakantieverhuur is een omgevingsvergunning niet vereist, omdat er niet meer dan tien personen in een woning mogen verblijven.

§ 2.3.2 Brandveiligheid bouwwerk in het kader van de Woningwet en Bouwbesluit 2012

In artikel 1a lid 2 van de Woningwet is bepaald dat eenieder die een bouwwerk gebruikt, laat gebruiken, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken, er zorg voor draagt voor zover dat in diens vermogen ligt, dat er geen gevaar voor de gezondheid en veiligheid ontstaat als gevolg van het gebruik.

Op deze bepaling wordt verder ingegaan in de artikelen 7.1 en 7.11 van het Bouwbesluit 2012. Hierin is bepaald dat het gebruik van een bouwwerk zodanig is dat het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie en de ontwikkeling van brand wordt voorkomen. Daarnaast wordt bepaald dat er bij brand in het bouwwerk veilig kan worden gevlucht. Hierbij kan een praktische invulling worden gegeven door het hebben van een goed functionerende rook- en koolmonoxidemelder in de woning. Daarnaast dient een verhuurder een functionerende brandblusser en branddeken te hebben en is het advies om een eventuele vluchtroute in de woning zichtbaar op te hangen.⁴⁸

⁴⁶ M. Geertsema, 'Handreiking handhaving toeristische verhuur', februari 2019, p. 12.

⁴⁷ R. de Vries, 'Een vergunning voor brandveilig gebruik: nu en onder de Omgevingswet', omgevingsweb.nl 3 januari 2020.

⁴⁸ Y. Tabeling, 'Hoe zit het met brandveiligheid?', bnbmanager.nl, februari 2017.

§ 2.3.3 Handhavingsbevoegdheden bij onvoldoende brandveiligheid

Bij gevaar voor de brandveiligheid in een woning kan een gemeente handhavend optreden door het opleggen van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom of zelfs over gaan tot sluiting van een pand in verband met brandonveilige situaties, op grond van artikel 125 Gemeentewet in samenhang met artikel 5:32 lid 1 Awb.

§ 2.4 Overlast aanpakken op basis van de Woningwet en Gemeentewet

Tot slot kan een gemeente handhavend optreden indien toeristische verhuur tot overlast leidt. Overlast kan leiden tot vermindering van de leefbaarheid. De overlast die bewoners binnen een gemeente kunnen ervaren zijn bijvoorbeeld geluidsoverlast en verstoring van de nachtelijke rust.⁴⁹ Deze vormen van overlast kunnen worden gehandhaafd op grond van de Gemeentewet en de Woningwet.

§ 2.4.1 Woningwet

Gelet op het bovenstaande kan een gemeente overlast tegen gaan op grond van de Gemeentewet en de Awb. Om handhavend te kunnen optreden, dient er sprake te zijn van een overtreding. De overtredingen op het gebied van overlast zijn opgenomen in de Woningwet. Alvorens er wordt ingegaan op de Gemeentewet en de Awb, worden eerst de twee belangrijkste artikelen uit de Woningwet toegelicht.

Artikel 1b lid 3 Woningwet

*'Het is verboden een bouwwerk, open erf of terrein in gebruik te nemen, te gebruiken of te laten gebruiken, anders dan in overeenstemming met de op die ingebruikneming of dat gebruik van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel c, tweede lid, aanhef en onderdeel b, derde en vierde lid.'*⁵⁰

Artikel 92a Woningwet

Op 1 januari 2015 is de Wet versterking handhavingsinstrumentarium in werking getreden. De wet voorziet onder meer in een verduidelijking en uitbreiding van de zorgplicht. Ook is de bestuurlijke boete in artikel 92a Woningwet geïntroduceerd.⁵¹

*'Het bevoegd gezag kan een bestuurlijke boete opleggen ter zake van een overtreding van het verbod van artikel 1b, indien de overtreder minder dan twee jaar voorafgaande aan die overtreding een overtreding van artikel 1b heeft begaan.'*⁵²

De bestuurlijke boete kan alleen opgelegd worden bij de tweede overtreding binnen twee jaar en op grond van overtredingen van artikel 1b Woningwet. De bestuurlijke boete kan maximaal € 8.700,- bedragen.⁵³ Wanneer de tweede overtreding gepaard gaat met een bedreiging van de

⁴⁹ M. Geertsema, 'Handreiking handhaving toeristische verhuur', februari 2019, p. 13.

⁵⁰ Artikel 1b lid 3 Woningwet.

⁵¹ Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet.

⁵² Artikel 92a Woningwet.

⁵³ Artikel 23 lid 4 Wetboek van Strafrecht (bedrag per 1 januari 2020).

leefbaarheid of gevaar voor veiligheid of gezondheid kan er een hogere bestuurlijke boete worden opgelegd. De bestuurlijke boete kan dan maximaal € 21.750, - bedragen.

Voordat het bevoegde gezag de bestuurlijke boete kan opleggen, dient deze bij een eerste overtreding op te treden met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Bij de constatering van een tweede overtreding kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. De bestuurlijke boete wordt ingezet indien er sprake is van:

- Een bedreiging van de leefbaarheid;
- Gevaar voor de veiligheid of gezondheid;
- Achterstallig onderhoud in de panden van eigenaren die de regels herhaaldelijk overtreden.⁵⁴

⁵⁴ Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam, *Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam tot wijziging van de Beleidsregel bestuurlijke boete, sluiting en beheerovername op grond van de Woningwet*, Gemeentebld 2019 310590, 20 december 2019, p. 3.

§ 2.4.2 Gemeentewet

Op 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast⁵⁵ in werking getreden. Het doel, zoals de naam al zegt, is het aanpakken van woonoverlast. Door de wet hebben burgemeesters de bevoegdheid gekregen om specifieke gedragsaanwijzingen te geven aan overlastgevers. Op grond van de aanwijzing moet de overlastgever bepaalde handelingen uitvoeren of juist nalaten, op straffe van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. De Wet aanpak woonoverlast heeft voor een wijziging in de Gemeentewet gezorgd, artikel 151d is namelijk toegevoegd.⁵⁶

Artikel 151d Gemeentewet

*'De raad kan bij verordening bepalen dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.'*⁵⁷

De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom wegens overtreding van dit voorschrift, indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.⁵⁸

§ 2.4.3 Handhavingsbevoegdheden bij overlast

Op grond van artikel 1b en 92a Woningwet kan het bevoegde gezag een last onder dwangsom, sluiting of een bestuurlijke boete bij recidive binnen twee jaar opleggen. De bevoegdheden zijn opgenomen in artikel 125 Gemeentewet en artikel 5:32 Awb. Op grond van De wet aanpak woonoverlast en artikel 151d Gemeentewet is de burgemeester bij herhaaldelijke overlast bevoegd om een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom op te leggen.

⁵⁵ Stb. 2017, 77.

⁵⁶ CCV, 'Wet aanpak woonoverlast', ccv-woonoverlast.nl 1 juli 2017.

⁵⁷ Artikel 151d Gemeentewet.

⁵⁸ M. Geertsema, 'Handreiking handhaving toeristische verhuur', februari 2019, p. 13.

§ 2.5 Deelconclusie

Uit de wetsanalyse blijkt dat gemeenten een aantal instrumenten hebben om toeristische verhuur te reguleren en te handhaven. De mogelijkheden tot handhaving op grond van de bestuurlijke wetten en de daarbij behorende sancties zijn hieronder opgenomen.

1. Een gemeente met schaarste aan woonruimte die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten kan op grond van de Huisvestingswet 2014 regels stellen met betrekking tot onttrekking van woonruimte aan de woonruimtevoorraad. Indien een woning zonder vergunning wordt onttrokken of er wordt in strijd met de regels gehandeld, dan kan de gemeente een bestuurlijke boete of last onder dwangsom opleggen.
2. De bestemming wonen kan in het bestemmingsplan zodanig worden omschreven dat toeristische verhuur hier niet onder valt. Bij strijdig gebruik kan de gemeente een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang opleggen.
3. Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Woningwet is een vergunning voor brandveilig gebruik verplicht voor het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarin bedrijfsmatig nachtverblijf wordt verschaft aan meer dan tien personen, dan wel een in afwijking daarvan in de bouwverordening bepaald aantal personen. Indien een pand niet brandveilig is, kan de gemeente een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang opleggen en daarnaast zelfs overgaan tot sluiting van het pand.
4. Op basis van de Wet aanpak woonoverlast kan de burgemeester een verbod opleggen om een woonruimte toeristisch te verhuren indien er herhaaldelijk ernstige overlast is ten gevolge van de toeristische verhuur van woonruimte. De gemeente kan een last onder dwangsom, sluiting of een bestuurlijke boete bij recidive binnen twee jaar opleggen.⁵⁹

Vooruitblik volgend hoofdstuk

Nu onderzocht is wat de algemeen geldende tegels ten aanzien van handhaven van toeristische verhuur van woonruimte via Airbnb zijn, zal vervolgens uiteen worden gezet welke handhavingsbevoegdheden Amsterdam heeft op grond van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020.

⁵⁹ *Kamerstukken II 2019/20, 35353, nr. 3, p. 3.*

Hoofdstuk 3: Hoe verloopt handhaving in Amsterdam?

In het vorige hoofdstuk ben ik tot de conclusie gekomen dat er bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd tegen toeristische verhuur van woningen op grond van meerdere wetten. De genoemde wetten gelden voor alle gemeenten in Nederland. Hoe is de handhaving specifiek in de gemeente Amsterdam geregeld? De gemeente Amsterdam heeft op grond van de Huisvestingswet 2014 de bevoegdheid om een Huisvestingsverordening op te stellen waarin de gemeente aangeeft welke maatregelen worden doorgevoerd om vakantieverhuur te kunnen handhaven.

Doel van dit hoofdstuk

De Afdeling heeft op 29 januari 2020 geoordeeld dat de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 (hierna te noemen: Huisvestingsverordening) ten onrechte een vrijstelling voor vakantieverhuur bevat. Deze fout is met de Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet hersteld.⁶⁰ De nieuwe verordening treedt per 1 juli 2020 in werking.

Het doel van dit hoofdstuk is om uit te leggen welke bevoegdheden de gemeente Amsterdam heeft ten aanzien van het handhaven van toeristische verhuur van woonruimte door woningeigenaren op grond van de Huisvestingsverordening 2020. Nu deze verordening per 1 juli 2020 wordt vervangen door de Reparatieverordening zal ook worden besproken hoe het college uitvoering geeft aan deze verordening.

§ 3.1 Grondslag Huisvestingsverordening Amsterdam 2020

Zoals gezegd is in het vorige hoofdstuk geanalyseerd dat er bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd tegen toeristische verhuur van woningen. De Huisvestingswet vormt daarbij een van de belangrijkste uitgangspunten.

De Huisvestingswet maakt het mogelijk dat de gemeente Amsterdam kan ingrijpen in de samenstelling van de woonruimtevoorraad. De gemeente kan gebruik maken van deze bevoegdheid indien dat noodzakelijk en geschikt is ter bestrijding van schaarste aan woonruimte die op haar beurt weer leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten.⁶¹ De gemeenteraad kan in een huisvestingsverordening regels stellen over het deel van de woningmarkt waar de schaarste heerst. In de regels over de woonruimtevoorraad, waar regulering van toeristische verhuur onder valt, kunnen gemeenten bepalen dat deze van toepassing zijn voor alle woningen die schaars zijn. Dit kunnen dus zowel huur- als koopwoningen zijn.⁶²

⁶⁰ Artikelsgewijze toelichting Onderdeel B van de Reparatieverordening, Amsterdam 2020 p. 9.

⁶¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Directoraat-generaal Wonen en Bouwen), *Leeswijzer Huisvestingswet 2014*, Den Haag 25 juli 2017, p. 21.

⁶² S. Wirken en L. van der Laan, *Vastgoedrecht 2020-2*, p. 60 en 61.

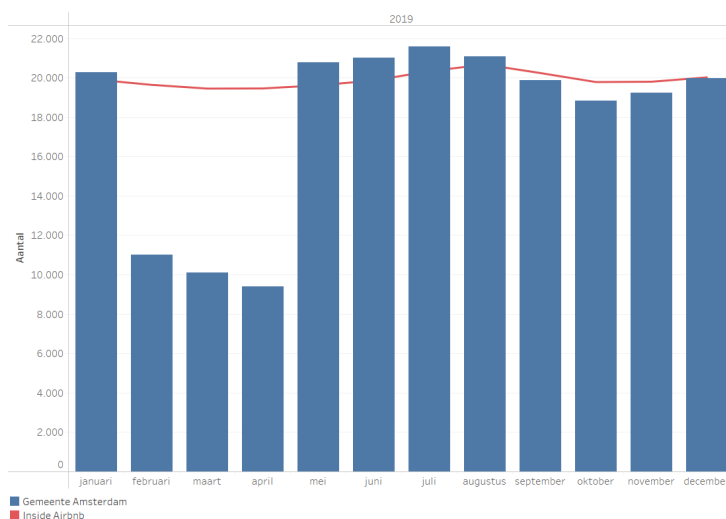
§ 3.2 Huisvestingsverordening Amsterdam 2020

Om een huisvestingsverordening te kunnen vaststellen, op grond van artikel 2 Huisvestingswet, is het van belang dat de gemeente kan aantonen dat er sprake is van schaarste aan woningen. Er bestaat geen twijfel over de schaarste aan woningen in Amsterdam. Uit het rapport 'Schaarste patronen op de Amsterdamse woningmarkt' blijkt namelijk dat in het gehele grondgebied sprake is van schaarste van alle categorieën woonruimten.⁶³ Amsterdam is een relatief kleine stad met een woonruimtevoorraad van ongeveer 440.000 woningen. Daarnaast heeft de stad een snelgroeiende bevolking, een groei van meer dan 50.000 personen in de afgelopen vijf jaar.⁶⁴ Tot slot worden woningen veelal niet meer alleen gebruikt om in te wonen.⁶⁵

Nu er sprake is van schaarste aan goedkope woonruimte kan de gemeente op grond van artikel 4 lid 1 van de Huisvestingswet regels stellen met betrekking tot wijzigingen in de woonruimtevoorraad. Deze regels worden in een huisvestingsverordening opgenomen. De verordening is vier jaar geldig en geeft aan welke maatregelen worden doorgevoerd om de problemen op de woningmarkt aan te pakken. Op 1 januari 2020 is de Huisvestingsverordening in werking getreden. Deze vervangt de Huisvestingsverordening uit 2016.

Schaarste aan woningen

Nu duidelijk is dat een gemeente bij schaarste een verordening kan opstellen om de negatieve effecten te bestrijden, is het ook van belang om inzicht te krijgen hoe een dergelijk groot tekort aan woningen in onze hoofdstad kan ontstaan. Dit heeft te maken met een aantal belangrijke effecten, waaronder andersoortig gebruik van woningen. Hiermee wordt onder andere bedoeld het toeristisch verhuren van een woonruimte. Uit figuur 2 blijkt dat er in 2019 maandelijks gemiddeld 20.000 woningen worden aangeboden via Airbnb.⁶⁶ Deze woningen worden niet gebruikt om in te wonen en worden zo aan de woningvoorraad onttrokken.



Figuur 2: Advertenties per maand via Airbnb (bron: Rapportage Toeristische verhuur van woonruimte 2019)

⁶³ Toelichting Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, p. 2.

⁶⁴ Beleidskader Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, p. 9.

⁶⁵ K. Dignum, 'Schaarstepatronen op de Amsterdamse woningmarkt', Amsterdam mei 2019, p. 9.

⁶⁶ K. Dignum, 'Schaarstepatronen op de Amsterdamse woningmarkt', Amsterdam mei 2019, p. 9.

Om te kunnen voorkomen dat woonruimten worden onttrokken aan de woonruimtevoorraad is in artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet bepaald dat het verboden is om een woonruimte, behorend op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad, zonder vergunning van het college te onttrekken aan de woonruimtevoorraad. Het artikel bepaalt dat een vergunning nodig is voor het wijzigen van de functie van een woning.⁶⁷

Het college heeft in de Huisvestingsverordening van 2020 bepaald dat alle woonruimten onder de reikwijdte uit het verbod van artikel 21 van de Huisvestingswet vallen vanwege de schaarste aan woonruimten.⁶⁸

Om de administratieve lasten voor verhuurders en de uitvoeringslasten voor de gemeente te kunnen beperken, hanteerde de gemeente tot 29 januari 2020 een vrijstelling om te voorkomen dat voor alle gevallen van toeristische verhuur een vergunningsprocedure moest worden gevoerd. De voorwaarden voor deze vrijstelling waren tot voor kort opgenomen in artikel 3.1.2 lid 4 van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020⁶⁹. De voorwaarden luiden als volgt:

- De verhuurder heeft de woonruimte als hoofdblijf en staat ingeschreven in de basisregistratie personen (BRP);
- Vakantieverhuur vindt maximaal dertig nachten per jaar plaats;
- Er wordt aan niet aan meer dan vier personen per nacht onderdak verleend;
- Er is geen sprake van een huurwoning in eigendom van een woningcorporatie;
- De woonruimte is niet gelegen in een gebied waar een verbod op vakantieverhuur geldt;
- De verhuurder dient de woning vooraf elke verhuur te melden bij de gemeente.⁷⁰

§ 3.3 Uitspraak van de Afdeling

Op 29 januari 2020 heeft de Afdeling een opmerkelijke uitspraak gedaan waardoor de, in de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016 en 2020 opgenomen, vrijstellingsmogelijkheid op basis van artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet is komen te vervallen.⁷¹ In haar uitspraak stelt de Afdeling dat er een fout in de Huisvestingsverordening 2016 en 2020 staat, omdat de gemeente haar inwoners ten onrechte de mogelijkheid biedt om vrijstelling te vragen van het verbod om zonder vergunning een woning aan toeristen te verhuren.⁷²

'[...] De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat artikel 3.2.1 lid 5 vrijstelling verleent van het ingevolge artikel 21, aanhef en onder a, van de Hvw geldende verbod, terwijl in de Hvw de gemeenteraad geen bevoegdheid geeft vrijstelling van dat verbod te verlenen.'

⁶⁷ S. Wirken en L. van der Laan, Vastgoedrecht 2020-2, p. 61.

⁶⁸ F. Wijnveld, 'Huisvestingsverordening van Amsterdam deels onverbindend', rubewijnveld.nl 11 februari 2020.

⁶⁹ S. Wirken en L. van der Laan, Vastgoedrecht 2020-2, p. 62.

⁷⁰ Toelichting Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, p. 34.

⁷¹ ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:261.

⁷² 'Fout in Amsterdamse regels voor woningverhuur aan toeristen', 29 januari 2020, raadvanstate.nl.

De Afdeling stelt dat de gemeente Amsterdam niet bevoegd is om een bestuurlijke boete op te leggen voor het niet melden van toeristische verhuur van woonruimte, omdat er volgens de Huisvestingswet geen uitzondering geldt op de vergunningsplicht zoals bedoeld in artikel 21.

'[...] Daarom is artikel 3.1.2 lid 5 in strijd met artikel 21, aanhef en onder a, en acht de Afdeling die bepaling in de verordening onverbindend.'

In de uitspraak heeft een verhuurster een bestuurlijke boete van € 6.000, - opgelegd gekregen voor het niet melden van de verhuur. Deze boete is bij besluit van 19 juli 2018 aan de verhuurster opgelegd, waardoor Huisvestingsverordening 2016 op dat moment van toepassing was.

De voorwaarden die in artikel 3.2.1 lid 5 van de Huisvestingsverordening 2016 zijn opgenomen, zijn in de nieuwe Huisvestingsverordening van 2020 in een iets aangepaste vorm in artikel 3.1.2 lid 4 opgenomen. Zo is bijvoorbeeld het toegestane aantal nachten gehalveerd naar dertig nachten per jaar. De vrijstellingsmogelijkheid is in de huidige Huisvestingsverordening dus ten onrechte overgenomen. De Afdeling stelt dat deze vrijstellingsregeling in strijd is met de Huisvestingswet en heeft de regeling daarmee onverbindend verklaard.⁷³

§ 3.3.1 Aanpassing beleid door Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet

De uitspraak van de Afdeling had grote gevolgen voor het beleid van de gemeente Amsterdam. Het college heeft het beleid aangepast met de Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet (hierna: Reparatieverordening). Wethouder Ivens maakte aan de gemeenteraad bekend hoe de handhaving van toeristische verhuur van woonruimte er in de toekomst zal gaan uitzien.⁷⁴ De Reparatieverordening is in de raadsvergadering van 20 mei 2020 aangenomen en zal per 1 juli 2020 in werking treden.⁷⁵ Hieronder zullen de meest belangrijke wijzigingen worden besproken.

Vergunning voor vakantieverhuur

Het college heeft voorgesteld om per 1 juli 2020 een vergunning in te voeren voor vakantieverhuur, waarmee de regels voor vakantieverhuur in overeenstemming worden gebracht met de uitspraak van de Afdeling. De daarvoor benodigde wijzigingen van de Huisvestingsverordening zijn opgenomen in de Reparatieverordening. De voorwaarden voor vakantieverhuur blijven onveranderd met het invoeren van een onttrekkingsvergunning. Dit houdt in dat de voorwaarden die in januari golden, ook in juli blijven gelden. Verder wordt vermeld dat er geen vergunning wordt verleend in wijken waar vakantieverhuur door het college is verboden.

⁷³ F. Wijnveld, 'Huisvestingsverordening van Amsterdam deels onverbindend', rubewijnveld.nl 11 februari 2020.

⁷⁴ L. Ivens, 'Uitspraak Raad van State inzake vakantieverhuur', www.amsterdam.raadsinformatie.nl 13 februari 2020 (zoek op toeristische verhuur).

⁷⁵ Gemeente Amsterdam, Amsterdam 20 mei 2020, amsterdam.raadsinformatie.nl (kalender > vergadering RAAD 20-05-2020).

De uitzonderingen op de vergunningplicht in artikel 3.1.2 zijn geheel komen te vervallen, omdat de Afdeling lid 4 van dit artikel onverbindend heeft verklaard. Daarnaast heeft zij bepaald dat vrijstellingen van de vergunningplicht niet mogelijk zijn op grond van de Huisvestingswet.⁷⁶

De volgende voorwaarden en voorschriften zijn van toepassing bij een vergunning voor vakantieverhuur:

- De verhuurder heeft een vergunning voor vakantieverhuur;
- Er wordt overeenkomstig het Amsterdamse nachtcriterium verhuurd, dit zijn dertig nachten per jaar;
- Elke toeristische verhuur wordt elektronisch gemeld;
- De verhuurder moet hoofverblijf hebben op het adres en daar staan ingeschreven in de BRP;
- Er mag aan maximaal 4 personen per nacht onderdak worden geboden;
- De woonruimte is niet in eigendom van een woningcorporatie;
- De woonruimte waar een vergunning voor aangevraagd wordt, is niet gelegen in een wijk waar vakantieverhuur verboden is.

De bovenstaande voorwaarden en voorschriften zijn opgenomen in artikel 3.3.8b van de Reparatieverordening.⁷⁷ Op deze genoemde voorwaarden en voorschriften zullen toezichthouders gaan handhaven.

Aanvraag vergunning

De vergunning kan door de hoofdbewoner digitaal worden aangevraagd via de website van de gemeente. Binnen vijf werkdagen ontvangt de aanvrager de vergunning of een afwijzing indien niet aan de gestelde voorwaarden is voldaan. De vergunning wordt afgegeven voor het lopende kalenderjaar en de eerste drie maanden van het daaropvolgende kalenderjaar. Dit houdt in dat de vergunning geldig is tot en met 31 maart 2021. De kosten voor de vergunning bedragen € 45,-.⁷⁸

Waarschuwing, intrekken of weigeren van vergunning

Bij schending van de voorwaarden van vakantieverhuur krijgt de houder van de vakantieverhuurvergunning naast een boete ook een schriftelijke waarschuwing voor de overtreding. Indien de voorwaarden nogmaals worden geschonden, wordt de vakantievergunning ingetrokken. Het intrekken van de vergunning heeft gevolgen voor de verhuurder als deze een nieuwe vergunning wil aanvragen. Deze kan namelijk worden geweigerd als in de afgelopen vijf jaar de vergunning is ingetrokken.⁷⁹

⁷⁶ Artikelsgewijze toelichting Onderdeel B van de Reparatieverordening, p. 11.

⁷⁷ Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet 2014.

⁷⁸ L. Ivens, 'Reparatieverordening, vergunning vakantieverhuur en verbodswijken', amsterdam.raadsinformatie.nl (zoek op toeristische verhuur) 14 april 2020.

⁷⁹ L. Ivens, 'Reparatieverordening, vergunning vakantieverhuur en verbodswijken', amsterdam.raadsinformatie.nl (zoek op toeristische verhuur) 14 april 2020.

Meldplicht

Naast het invoeren van een vergunningstelsel, treedt ook de meldplicht voor vakantieverhuur weer in werking per 1 juli 2020. De meldplicht houdt in dat een verhuurder elke verhuurperiode vooraf elektronisch bij de gemeente moet melden.⁸⁰

Boetes

Tot 1 augustus 2020 legt de gemeente Amsterdam geen boetes op aan vakantieverhuurders die nog niet beschikken over een vergunning. Hierbij is echter wel de voorwaarde dat zij zich aan de hierboven beschreven voorwaarden en voorschriften van vakantieverhuur in Amsterdam houden. Indien een woningeigenaar dit niet doet, dan zal er een boete van € 20.750, - worden opgelegd. Indien een woningeigenaar op 1 augustus 2020 niet over een vergunning beschikt, dan kan er een boete van € 20.750, - worden opgelegd. Voor het niet melden van vakantieverhuur geldt vanaf 1 juli 2020 een boete van € 6.000, -.⁸¹

Bestuurlijke boete onttrekking ten behoeve van toeristische verhuur	Wettelijke bepaling Huisvestingswet 2014	Type overtreding	Hoogte van de bestuurlijke boete
Toeristische verhuur zonder vergunning	Artikel 21 onder a	Geen vergunning	€ 20.750, -
Onttrekking vakantieverhuur met vergunning maar schending voorwaarden of voorschriften	Artikel 21 onder a, artikel 24 en artikel 26	Schending voorwaarden of voorschriften (met uitzondering van de meldplicht)	€ 20.750, -
Onttrekking B&B met vergunning, maar schending voorwaarden of voorschriften	Artikel 21 onder a, artikel 24 en artikel 26	Eerste maal Recidive binnen een periode van drie jaar	€ 10.375, - € 20.750, -

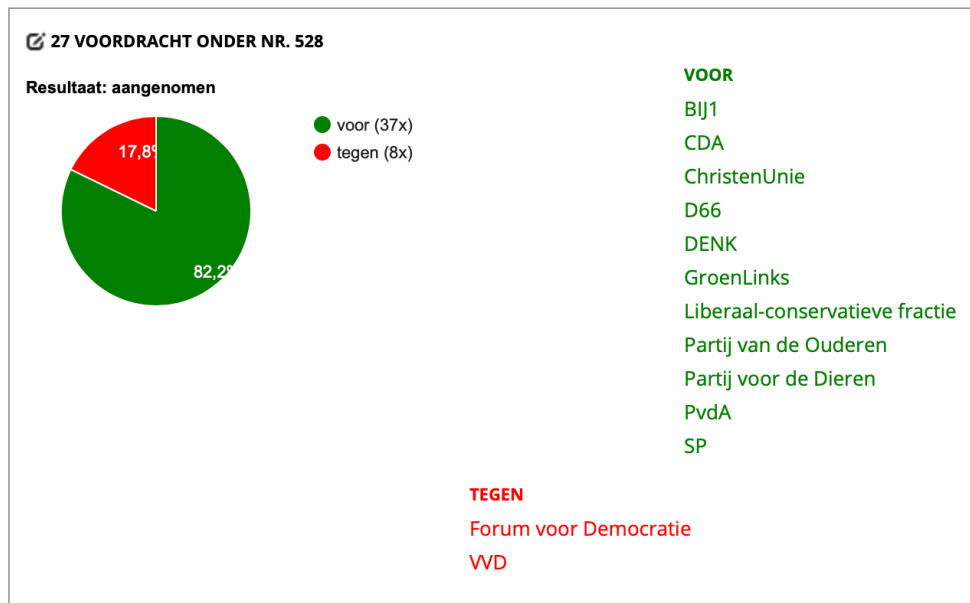
Figuur 3: Tabel bestuurlijke boete onttrekking woonruimte ten behoeve van toeristische verhuur (bron: Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet 2014)

⁸⁰ L. Ivens, 'Reparatieverordening, vergunning vakantieverhuur en verbodswijken', amsterdam.raadsinformatie.nl (zoek op toeristische verhuur) 14 april 2020.

⁸¹ Gemeenteraad Amsterdam, 'Voordracht van de raadsvergadering van 19 mei 2020', 14 april 2020 p. 3.

Inwerkingtreding van de Reparatieverordening

Tijdens de raadsvergadering van 20 mei 2020 is de Reparatieverordening door de gemeenteraad aangenomen. Uit onderstaand figuur blijkt dat er met 82,2% voor de verordening is gestemd. De verordening treedt in werking met ingang van 1 juli 2020.



Figuur 4: Stemming over reparatieverordening door gemeenteraad 20 mei 2020 (bron: Gemeente Amsterdam, Amsterdam 20 mei 2020, amsterdam.raadsinformatie.nl (kalender > vergadering RAAD 20-05-2020)).

Verbod vakantieverhuur

In de Huisvestingsverordening is in artikel 3.1.2 lid 5 opgenomen dat het college een gebied kan aanwijzen waar een verbod tot vakantieverhuur geldt. Op 16 april 2020 geeft het college invulling aan deze bevoegdheid.⁸² Het college heeft namelijk voorgesteld om per 1 juli 2020 een verbod in te stellen voor vakantieverhuur in de wijken Burgwallen – Oude Zijde, Burgwallen – Nieuwe Zijde, en Grachtengordel Zuid. Op 23 juni 2020 neemt het college een definitief besluit.⁸³

De hierboven genoemde wijken kennen een hoge toeristische druk, zoals blijkt uit figuur 5.

In het onderzoek naar de toeristische draagkracht van wijken en de invloed van toerisme op de leefbaarheid, wordt toeristische draagkracht gemeten met twee parameters: 'toeristische druk' en 'bezoekers gerelateerde leefbaarheid'.⁸⁴ Gelet op de omvang van het onderzoek wordt hier niet verder op ingegaan.

Wijken	Toeristische druk	Bezoekers gerelateerde leefbaarheid	Toeristische draagkracht
Burgwallen-Oude Zijde	Zeer hoog	Ongunstig	Onder druk
Burgwallen-Nieuwe Zijde			
Grachtengordel-Zuid			
Nieuwmarkt/Lastage	Zeer hoog	Matig	
Grachtengordel-West			
De Weteringschans			
Jordaan			
Oude Pijp			
Haarlemmerbuurt			
Weesperbuurt/Plantage			
Nieuwe Pijp	Hoog/ zeer hoog	Matig/redelijk gunstig	
Van Lennepbuurt			
Oosterparkbuurt			
Museumkwartier	Hoog/ zeer hoog	Redelijk gunstig	Voldoende
Vondelbuurt			

Figuur 5: Wijken met een hoge toeristische druk (bron: B. Sleutjes e.a., *Toeristische draagkracht van wijken, meting 2019*, p. 8)

⁸² 'Verbod vakantieverhuur in 3 wijken', amsterdam.nl 16 april 2020,

⁸³ 'Vergunning en meldplicht vakantieverhuur per 1 juli 2020', amsterdam.nl.

⁸⁴ B. Sleutjes e.a., *Toeristische draagkracht van wijken, meting 2019*, Amsterdam februari 2020, p. 8

§ 3.4 Handhavingsbevoegdheden

De Reparatieverordening bevat een vergunningstelsel en een meldplicht die vanaf 1 juli 2020 in werking treden. Dit betekent echter niet dat toezichthouders van de gemeente Amsterdam tot die tijd niet kunnen handhaven op toeristische verhuur van woonruimte. Toezichthouders kunnen onder dezelfde voorwaarden blijven handhaven, met uitzondering van het handhaven op het schenden van de meldplicht. Deze is immers komen te vervallen door de uitspraak van de Afdeling en zal met ingang 1 juli 2020 wederom een voorwaarde voor een vergunning voor vakantieverblijf worden.

Toezichthouders kunnen een aantal sancties opleggen bij het constateren van illegale toeristische verhuur. Deze sancties worden hieronder toegelicht.

Bestuurlijke boete

Het opleggen van een bestuurlijke boete is de meest gebruikte en meest effectieve bestuurlijke sanctie. Bij de hoogte van de bestuurlijke boetes is als uitgangspunt genomen dat deze dermate hoog moeten zijn, dat zij een afschrikkende werking hebben.⁸⁵ In 2019 zijn er 500 boetes uitgedeeld. Dit is een toename ten opzichte van de voorgaande jaren.

Een onderzoek naar de handhaving van toeristische verhuur blijkt noodzakelijk.⁸⁶ De gemeente heeft immers na de uitspraak moeten bekijken wat de uitspraak precies voor het beleid betekende. Inmiddels is het beleid hersteld door de Reparatieverordening waarmee vanaf 1 juli 2020 een vergunningstelsel wordt ingevoerd. Wethouder Ivens heeft aangegeven dat toezichthouders onder dezelfde voorwaarden kunnen blijven handhaven tot 1 juli 2020. De gemeente handhaaft op woningen waarbij:

1. De woning meer dan dertig nachten per jaar wordt verhuurd aan toeristen;
2. Aan meer dan vier toeristen tegelijk worden verhuurd;
3. De verhuurder/woningeigenaar geen hoofdverblijf in de woning heeft en niet staat ingeschreven in de BRP;
4. De woning een corporatiewoning betreft.⁸⁷

Het is dus van belang om als woningeigenaar aan de gestelde voorwaarden en voorschriften te blijven voldoen om zo een bestuurlijke boete zoals in paragraaf 3.3.1 besproken, te voorkomen.⁸⁸

Last onder dwangsom

Naast het opleggen van een bestuurlijke boete, kunnen toezichthouders van de gemeente ook een last onder dwangsom opleggen. De bestuurlijke boete en een last onder dwangsom kunnen tegelijkertijd worden opgelegd.

⁸⁵ Rb. Amsterdam 5 maart 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1383.

⁸⁶ 'Hoe zit het nu precies met vakantieverblijf in Amsterdam? Alles wat je moet weten in 11 vragen', parool.nl 13 februari 2020.

⁸⁷ 'Vergunning en meldplicht vakantieverblijf per 1 juli 2020', amsterdam.nl

⁸⁸ L. Ivens 'Reparatieverordening, vergunning vakantieverblijf en verbodswijken', amsterdam.raadsinformatie.nl (zoek op toeristische verhuur) 14 april 2020.

In 2019 is het aantal lasten onder dwangsom ten opzichte van 2018 toegenomen. Er zijn in totaal 223 lasten onder dwangsom opgelegd. De toename van het aantal lasten onder dwangsom is toe te schrijven aan de keuze om bij illegale toeristische verhuur zonder spoed, een last onder dwangsom op te leggen in plaats van een last onder bestuursdwang. Uit de praktijk blijkt dat overtreders, die een financiële sanctie te wachten stond, eerder mee werkten aan de beëindiging van de onrechtmatige situatie dan bij een sluiting.

Last onder bestuursdwang

Tot slot kunnen toezichthouders ook een last onder bestuursdwang opleggen indien zij constateren dat er sprake is van illegale vakantieverhuur. Het aantal sluitingen in verband met brandonveilige situaties, zoals besproken in paragraaf 2.3, is in 2019 afgenomen. Zo heeft de gemeente in 2019 66 keer een last onder bestuursdwang opgelegd.⁸⁹

Handhaving door Meldpunt Zoeklicht en Buitendienstonderzoeken

Nu bekend is welke bestuurlijke sancties de gemeente kan inzetten tegen illegale vakantieverhuur, is het ook van belang om in te zien hoe woonfraude aan het licht komt. Zo is Meldpunt Zoeklicht een van de bronnen die de gemeente Amsterdam gebruikt om woonfraude op te sporen. Dit blijkt ook uit de resultaten van het jurisprudentieonderzoek in hoofdstuk vijf. Vermoedens van woonfraude kunnen digitaal worden gemeld bij Meldpunt Zoeklicht. Een melding kan aanleiding zijn voor nader onderzoek naar het gebruik van een woning. In 2019 zijn er 1082 Zoeklichtmeldingen omtrent toeristische verhuur gedaan.

Indien er signalen over mogelijke woonfraude door de gemeente worden ontvangen, worden deze adressen bezocht door toezichthouders. Dit zijn de zogenaamde buitendienstonderzoeken. In 2019 hebben er 7122 buitendienstonderzoeken plaatsgevonden, verdeeld over 3.707 unieke adressen.⁹⁰

Ontwikkeling digitaal toezicht

De gemeente Amsterdam wil met het gebruik van een nieuw algoritme illegale vakantieverhuur sneller gaan opsporen. Het algoritme gaat per gerapporteerd adres uitzoeken hoe groot de kans is dat er daadwerkelijk woonfraude plaatsvindt. Indien de kans groter is dan 50%, dan zal de gemeente een medewerker inschakelen om verder onderzoek uit te voeren.⁹¹

⁸⁹ L. Ivens, 'Resultaten handhaving woonfraude en incasso 2019', Amsterdam 10 maart 2020, p. 3.

⁹⁰ L. Ivens, 'Resultaten handhaving woonfraude en incasso 2019', Amsterdam 10 maart 2020, p. 2.

⁹¹ 'Amsterdam wil met algoritme illegale vakantieverhuur opsporen', nu.nl 26 februari 2020.

§ 3.5 Deelconclusie

Dit hoofdstuk had als doel om uit te leggen welke handhavingsbevoegdheden de gemeente Amsterdam heeft ten aanzien van het handhaven van toeristische verhuur op grond van de Huisvestingsverordening.

Door de uitspraak van de Afdeling is een deel van de Huisvestingsverordening onverbindend verklaard. De onverbindend verklaring hield in dat de vrijstellingsmogelijkheden van het verbod van artikel 21 Huisvestingswet zijn komen te vervallen en dat er niet gehandhaafd mag worden op schending van de meldplicht.

Het college heeft in haar brief van 14 april 2020 aangegeven de fouten te willen herstellen met de Reparatieverordening. Op 20 mei 2020 is de Reparatieverordening door de gemeenteraad aangenomen. De Reparatieverordening treedt 1 juli 2020 in werking en zal de Huisvestingsverordening vervangen.

De belangrijkste handhavingsbevoegdheden van de Reparatieverordening zijn als volgt:

1. Het invoeren van een vergunningplicht voor vakantieverhuur met als belangrijkste voorwaarden:
 - a. Maximaal dertig nachten verhuur per jaar;
 - b. Elke verhuur wordt elektronisch gemeld;
 - c. De exploitant moet hoofdverblijf hebben op het adres en daar staan ingeschreven;
 - d. Er mag aan maximaal vier personen per nacht onderdak worden geboden;
 - e. De woonruimte is niet in eigendom van een woningcorporatie.
2. Het vaststellen van de boetes voor vakantieverhuur:
 - a. Toeristische verhuur zonder vergunning wordt beboet met een bestuurlijke boete van € 20.750, -
 - b. Het schenden van de voorwaarden of voorschriften van toeristische verhuur worden beboet met een bestuurlijke boete van € 20.750, -
 - c. Het niet melden van vakantieverhuur wordt beboet met een bestuurlijke boete van € 6.000, - ⁹²
3. Handhaving zal tot 1 augustus 2020 plaatsvinden op grond van:
 - a. Het Amsterdamse nachtcriterium van dertig nachten per jaar;
 - b. Maximum toegestane aantal toeristen is vier;
 - c. De verhuurder heeft zijn of haar hoofdverblijf in de woning en is ingeschreven in BRP;
 - d. De woning is niet in eigendom van een woningcorporatie.

⁹² Gemeentebld 1, nummer 528, Amsterdam 12 mei 2020.

In figuur 6 zijn de handhavingsbevoegdheden van de gemeente Amsterdam op grond van de Reparatieverordening opgenomen.

Handhaving van vakantieverhuur	Tot 1 augustus 2020	Na 1 augustus 2020
Voorwaarden	Er wordt overeenkomstig het Amsterdamse nachtcriterium verhuurd; Er mag aan maximaal 4 personen per nacht onderdak worden geboden; De verhuurder moet hoofdblijf hebben op het adres en daar staan ingeschreven; De woonruimte is niet in eigendom van een woningcorporatie;	De verhuurder heeft een vergunning voor vakantieverhuur; Er wordt overeenkomstig het Amsterdamse nachtcriterium verhuurd; Elke verhuur wordt elektronisch gemeld; De verhuurder moet hoofdblijf hebben op het adres en daar staan ingeschreven; Er mag aan maximaal 4 personen per nacht onderdak worden geboden; De woonruimte is niet in eigendom van een woningcorporatie; De woonruimte waar een vergunning voor aangevraagd wordt, is niet gelegen in een wijk waar vakantieverhuur verboden is.
Boete	€ 20.750, -	€ 20.750, - en € 6.000, - Intrekken vergunning

Figuur 6: Overzicht handhaving vakantieverhuur (bron: L. Ivens namens college van burgemeester en wethouders, *Reparatieverordening, vergunning vakantieverhuur en verbodswijken*, Amsterdam 14 april 2020)

Het college handhaaft voornamelijk door het opleggen van een bestuurlijke boete, omdat dit het meest effectief is vanwege de afschrikkende werking.⁹³ Er wordt een bestuurlijke boete opgelegd indien de voorwaarden en voorschriften worden geschonden, de verhuur niet vooraf wordt gemeld of er wordt verhuurd zonder vergunning. Indien de voorwaarden en voorschriften meerdere keren worden geschonden, kan de vergunning voor vakantieverhuur worden ingetrokken.

⁹³ In hoofdstuk 5 wordt de hoogte van de bestuurlijke boete nader toegelicht door een jurisprudentieonderzoek.

Naast het opleggen van een bestuurlijke boete kunnen toezichthouders van de gemeente ook overgaan tot sluiting van een pand indien de brandveiligheid in gevaar is. Tot slot kunnen zij ook een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang opleggen. Het college kan op deze wijze handhavingsmiddelen inzetten die geschikt zijn voor een concrete situatie.

Vooruitblik volgend hoofdstuk

De gemeente Amsterdam is niet de enige gemeente die een streng beleid voert op de verhuur van woningen aan toeristen. Den Haag heeft onlangs bepaald dat het verhuren van woningen aan toeristen is verboden. Vanuit de gemeenten is er al langer vraag naar nieuwe regelgeving om vakantieverhuur effectiever te kunnen reguleren en handhaven.⁹⁴ Dit heeft ertoe geleid dat het 'Wetsvoorstel wet toeristische verhuur van woonruimte' is ingediend. Wat de gevolgen zijn van dit wetsvoorstel voor de gemeente Amsterdam, wordt besproken in het volgende hoofdstuk.

⁹⁴ S. ten Teije, 'Airbnb baalt van verbod toeristenverhuur in Den Haag', ad.nl 25 maart 2020.

Hoofdstuk 4: Een blik op de toekomst

In de vorige twee hoofdstukken heb ik geconstateerd dat de gemeente Amsterdam een aantal instrumenten heeft om handhavend op te treden tegen illegale toeristische verhuur. Het gemeentelijk beleid is continu in ontwikkeling. Sinds de opkomst van digitaal platform Airbnb heeft de toeristische verhuur van woonruimte een flinke impuls gekregen waardoor het huidige wettelijke instrumentarium ontoereikend is. Om de negatieve en ongewenste effecten van toeristische verhuur te beperken en voorkomen, heeft de Minister voor Milieu en Wonen op 29 november 2019 het wetsvoorstel 'Wet toeristische verhuur woonruimte' ingediend.⁹⁵ Er is voor een wetswijziging gekozen, omdat het huidige wettelijke instrumentarium nog wel inzetbaar is, maar gelet op de huidige situatie niet effectief genoeg.

Doel van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk zal ik ingaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de handhaving van toeristische verhuur in Amsterdam. Dit doe ik aan de hand van de Memorie van Toelichting die bij het wetsvoorstel hoort.

§ 4.1 Wetsvoorstel Wet toeristische verhuur woonruimte

De officiële titel van het wetsvoorstel luidt "Wijziging van de Huisvestingswet 2014 in verband met de aanpak van ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte."

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 in verband met de regulering van de toeristische verhuur van woonruimte. Aan de gemeente worden instrumenten gegeven om de handhaving mogelijk te maken en indien noodzakelijk de neveneffecten van de toeristische verhuur van woonruimte te kunnen voorkomen of beperken. Het wetsvoorstel bevat als belangrijkste instrumenten een registratieplicht, een nachtcriterium, een meldplicht en/of vergunningplicht. Met deze nieuwe wet komen de huidige reguleringsmogelijkheden van toeristische verhuur, zoals bedoeld in artikel 21 Huisvestingswet, te vervallen.⁹⁶

Op basis van dit wetsvoorstel kan de gemeenteraad van Amsterdam categorieën van woonruimten aanwijzen waarvoor de hierboven beschreven maatregelen noodzakelijk zijn om de samenstelling van de woonruimtevoorraad en de leefbaarheid van de woonomgeving te behouden. De Huisvestingswet biedt de gemeenteraad de bevoegdheid om in de verordening nadere invulling te geven aan het beleid van de gemeente, afhankelijk van de lokale noodzaak hiertoe.⁹⁷ Uit het programma 'Stad in Balans' van de gemeente Amsterdam blijkt dat er al langer vraag is naar de mogelijkheden om de groei van het overnachtingsaanbod te beperken.⁹⁸

⁹⁵ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 353, nr. 2.

⁹⁶ R. Reinders en M. van Mannekes, 'Nieuwe instrumenten voor gemeenten bij de regulering van toeristische verhuur van woonruimte', *blogomgevingsrecht.nl* 6 december 2019.

⁹⁷ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 353, nr. 3, p. 5.

⁹⁸ Gemeente Amsterdam, 'Stad in Balans 2018-2022: Naar een nieuw evenwicht tussen leefbaarheid en gastvrijheid', p. 16.

§ 4.1.1 De eenmalige registratieverplichting in artikel 23a

Met een registratieverplichting krijgt de gemeente inzicht in waar in de gemeente, door wie en welke woonruimte wordt aangeboden voor toeristische verhuur. Dit is noodzakelijk om effectief toezicht te kunnen uitoefenen en zo nodig te kunnen handhaven. De meerwaarde van zo'n registratieplicht is dat de gemeente weet waar zij toezicht moet houden om vervolgens gericht te kunnen handhaven. Met behulp van de adresgegevens van de registratie kan de gemeente nagaan of de woonruimten die op onder meer digitale platforms worden aangeboden voor toeristische verhuur, voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Door de registratieplicht wordt ook inzicht verkregen of er gebieden zijn waar een concentratie is van toeristische verhuur van woonruimten.

De eenmalige registratie is digitaal, laagdrempelig en kosteloos. Wie zich registreert ontvangt een registratienummer dat bij iedere aanbieding van de woonruimte moet worden vermeld. Daarnaast kunnen de persoonsgegevens van de eenmalige registratie worden gebruikt voor de handhaving van het Bouwbesluit 2012, zoals besproken in hoofdstuk twee van dit onderzoeksrapport. Indien een woonruimte bijvoorbeeld niet geschikt is voor het aanbieden van logies aan meer dan een bepaald aantal personen, kan het college handhavend optreden en zo onveilige situaties voorkomen.

Op grond van artikel 23d lid 3 van het wetsvoorstel kunnen de persoonsgegevens, die verwerkt worden in het kader van de aanvraag zoals bedoeld in artikel 23a, ook worden verwerkt voor het toezicht op de naleving van de voorschriften uit artikel 2 Woningwet ten behoeve van de veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid van de woonruimte.

De gegevens van de registratie mogen ook worden gebruikt voor de inning van de toeristenbelasting, conform artikel 224 Gemeentewet. Er is immers toeristenbelasting verschuldigd indien een toerist tegen betaling in een woonruimte verblijft.⁹⁹

De registratieverplichting brengt een lichte administratieve last voor een woningeigenaar met zich mee. Ook voor de platforms zijn er gevolgen. Zij dienen te faciliteren dat een gebruiker daadwerkelijk een registratienummer kenbaar kan maken bij de advertentie. Het vermelden van het registratienummer is op elk medium verplicht.¹⁰⁰

Het niet vermelden van een registratienummer bij de advertentie wordt als een overtreding aangemerkt, waarbij de maximale boete € 4.350, - kan bedragen.¹⁰¹

⁹⁹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 353, nr. 3, p. 7.

¹⁰⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)*, internetconsultatie.nl (zoek op toeristische verhuur).

¹⁰¹ Tweede categorie van artikel 23 lid 4 van het Wetboek van Strafrecht (per 1 januari 2020).

§ 4.1.2 Nachtcriterium en meldplicht in artikel 23b

Indien de gemeenteraad in de huisvestingsverordening een verplichte registratieplicht heeft opgenomen, kan zij tevens in de verordening vaststellen dat een woonruimte slechts een maximaal aantal nachten per jaar toeristisch mag worden verhuurd. Met een nachtcriterium kan de gemeenteraad het toeristisch verhuren van woonruimte reguleren door een kwantitatieve beperking op te leggen. Indien de gemeenteraad een nachtcriterium heeft vastgesteld, dan kan zij in de verordening ook opnemen dat de aanbieder iedere toeristische verhuring moet melden bij de gemeente. Een verplichte melding van iedere verhuring is een middel om het in de verordening gestelde nachtcriterium te kunnen controleren. Een nachtcriterium kan worden ingesteld zonder meldplicht per toeristische verhuring.¹⁰²

Indien een woningeigenaar zich niet aan de meldplicht houdt, kan de gemeente een bestuurlijke boete opleggen van maximaal € 4.350, -.¹⁰³ Indien een woningeigenaar de woning meer dan dertig nachten toeristisch verhuurd, kan dit een boete van € 21.750, - opleveren.¹⁰⁴

§ 4.1.3 De vergunningplicht in artikel 23c

Een vergunningplicht kan slechts worden ingesteld als in de huisvestingsverordening een eenmalige registratieverplichting is opgenomen en deze maatregel noodzakelijk is indien een registratieplicht of meldplicht niet effectief genoeg is. Een systeem van vergunningen kan in beginsel geen totaalverbod inhouden. Iedere inwoner die aan de voorwaarden voor een vergunning voldoet, komt in beginsel in aanmerking voor een vergunning. Een gemeenteraad kan wel gebieden aanwijzen waarbij een vergunning voor toeristische verhuur verplicht is en daarbij, indien dat op basis van de lokale omstandigheden noodzakelijk is, een maximum stellen aan het aantal vergunningen dat in een specifiek gebied kan worden afgegeven. De gemeenteraad dient hierbij te onderbouwen waarom een maximum moet worden ingesteld.¹⁰⁵

Met een vergunningplicht wordt toeristische verhuur onder voorwaarden toegestaan. Het college kan voorwaarden verbinden aan de vergunning, zoals bijvoorbeeld een maximum toegestaan aantal nachten per jaar dat de woning toeristisch mag worden verhuurd. Degene die zijn woning verhuurd, moet geregistreerd staan op hetzelfde adres in de BRP.

Indien een woning zonder vergunning aan de woonruimtevoorraad wordt onttrokken, kan de gemeente een maximale boete van € 21.750, - opleggen. Bij het niet naleven van de voorwaarden die aan de vergunning zijn verbonden, kan het college naast het opleggen van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete, ook de vergunning intrekken.¹⁰⁶

¹⁰² *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 3, p. 8.

¹⁰³ Tweede categorie artikel 23 lid 4 van het Wetboek van Strafrecht (per 1 januari 2020).

¹⁰⁴ Vierde categorie artikel 23 lid 4 van het Wetboek van Strafrecht (per 1 januari 2020).

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 3, p. 9.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 3, p. 2 en 6 t/m 10.

§ 4.1.4 Recidive

In de praktijk kunnen woningeigenaren met woonfraude enorme winsten maken. Gemeenten en woningcorporaties ervaren dat de hoogte van de huidige maximale bestuurlijke boete¹⁰⁷ niet voldoende is en de drempel om de woning illegaal onder te verhuren laag is. Om de drempel te verhogen en recidive tegen te gaan, wordt met dit wetsvoorstel de mogelijkheid geboden om hogere boetes op te leggen bij illegale onderverhuur en herhaaldelijke overtredingen van hetzelfde verbod.¹⁰⁸

Bij herhaaldelijke overtreding van de verboden, zoals bedoeld in de artikelen 8 lid 2, 21, 23b lid 1 of 23c lid 1 Huisvestingswet wordt als maximale boete € 87.000, - opgelegd.¹⁰⁹

¹⁰⁷ De huidige maximale boete bedraagt € 20.750.

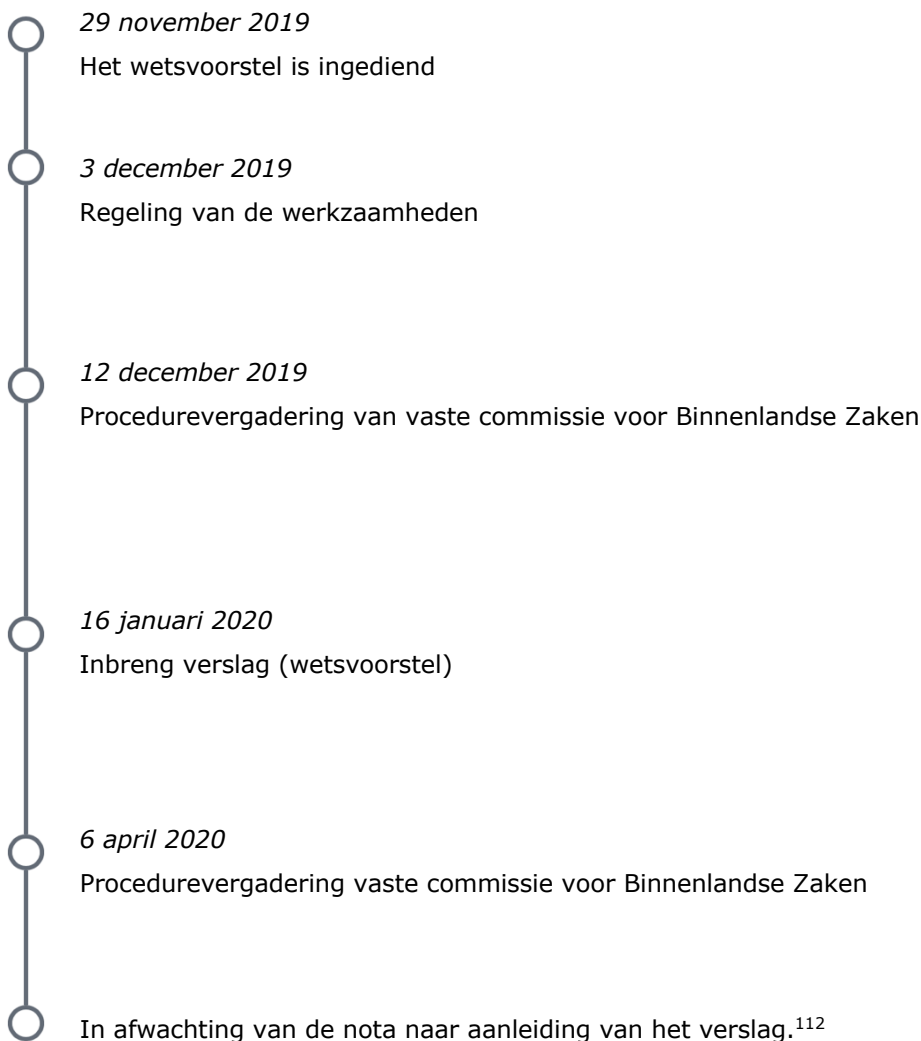
¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 3, p. 11.

¹⁰⁹ Vijfde categorie artikel 23 lid 4 van het Wetboek van Strafrecht (per 1 januari 2020).

§ 4.2 Wetgevingsproces

Hieronder volgt een weergave van het wetgevingsproces. Het wetsvoorstel staat op de lijst van spoedeisende wetsvoorstellen waarvan het wenselijk is dat de Eerste en Tweede Kamer die voor de zomer van 2020 in behandeling nemen.¹¹⁰

Leden van de VVD-fractie, van de D66-fractie en leden van de fractie van GroenLinks zijn kritisch over de handhaving en de uitvoerbaarheid daarvan.¹¹¹



¹¹⁰ F. Grapperhaus (Minister van Justitie en Veiligheid) en S. Dekker (De Minister voor Rechtsbescherming), 'Spoedeisende wetsvoorstellen Tweede Kamer eerste helft 2020', Den Haag 27 maart 2020 (zoek op: bijlage spoedeisende wetsvoorstellen)

¹¹¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353 nr. 5, p. 14.

¹¹² Tweede Kamer, Wet toeristische verhuur van woonruimte, Den Haag 2020, tweedekamer.nl (Home > Kamerstukken > Wetsvoorstellen)

§ 4.3 Deelconclusie

De bevoegdheid van de gemeenteraad om een registratieplicht, meldplicht of vergunningplicht in te stellen wordt opgenomen in de Huisvestingswet 2014 door het wetsvoorstel 'Wet toeristische verhuur van woonruimte'. Indien de gemeenteraad gebruik wil maken van deze instrumenten, dan moet zij deze nader uitwerken in de Huisvestingsverordening. In onderstaand figuur is opgenomen wat de gevolgen zijn van het nieuwe instrumentarium voor de handhaving van toeristische verhuur van woonruimte in Amsterdam. In artikel 23 lid 4 van het Wetboek van Strafrecht zijn de maximale boetes opgenomen die per 1 januari 2020 mogen worden opgelegd.

Wetsvoorstel	Registratieplicht	Nachtencriterium en meldplicht	Vergunningplicht	Recidive
Verordening	Het vermelden van een registratienummer is verplicht in de gehele gemeente waar woningen worden aangeboden voor vakantieverhuur	Een nachtencriterium kan in de verordening worden opgenomen mits er een registratieplicht is opgenomen. Amsterdam heeft nu al een nachtencriterium van 30 nachten per jaar	Het instellen van een vergunningplicht kan pas indien een registratieplicht is opgenomen. De plicht kan gelden voor gebieden in de gemeente ¹	
Handhaving	Het opleggen van een bestuurlijke boete van € 4.350, -	Voor het schenden van de meldplicht kan er een boete van € 4.350, - worden opgelegd Het meer dan in het de verordening bepaald aantal nachten toeristisch verhuren kan een boete van € 21.750, - opleveren	Het opleggen van een bestuurlijke boete van € 21.750, - Het intrekken van de vergunning indien niet aan de gestelde voorwaarden is voldaan	Bij herhaaldelijke overtreding kan een boete worden opgelegd van maximaal € 87.000, -

Figuur 7: Overzicht instrumenten uit wetsvoorstel Wet toeristische verhuur woonruimte: (bron: *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 3)

Vooruitblik volgend hoofdstuk

Met het afronden van hoofdstuk vier wordt ook het theoretische gedeelte afgesloten. In het volgende hoofdstuk zal ik onderzoeken hoe bestuursrechters oordelen over het onrechtmatig gebruik van een woning door toeristische verhuur van woonruimte en welke sancties hierbij worden opgelegd.

Hoofdstuk 5: Het oordeel van de bestuursrechter

In de vorige hoofdstukken heb ik onderzocht hoe handhaving er uit ziet op grond van meerdere bestuursrechtelijke wetten. Hierbij heb ik gekeken naar de algemene landelijke wet- en regelgeving voor handhaving van toeristische verhuur en de specifieke wet- en regelgeving voor toeristische verhuur van woonruimte in Amsterdam.

Doel van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk onderzoek ik de toetsing van de uitvoering van deze wetten door vierentwintig uitspraken van de Afdeling en de bestuursrechter van de rechtbank Amsterdam te analyseren. In bijlage 3 zijn de analyseschema's opgenomen. Ik bespreek de belangrijkste resultaten die weergeven hoe bestuursrechters oordelen over onrechtmatig gebruik van woonruimte door toeristische verhuur en welke bestuursrechtelijke sancties daarbij worden opgelegd.

§ 5.1.1 Reden tot onderzoek

In paragraaf 3.4 wordt toegelicht dat meldingen bij het Meldpunt Zoeklicht als voornaamste bron worden gezien waardoor illegale vakantieverhuur aan het licht komt. De resultaten in de praktijk bevestigen dit. In veertien van de vierentwintig uitspraken zijn de meldingen bij Meldpunt Zoeklicht een reden tot onderzoek.

Na een melding over woonfraude gaan toezichthouders van de Afdeling Wonen en Vergunning over tot onderzoek naar het feitelijk gebruik van de woning. Het onderzoek bestaat uit een administratief onderzoek en een huisbezoek. In het administratief onderzoek wordt onder andere onderzocht wie de eigenaren van de woning zijn en of deze zijn ingeschreven in de BRP. Toezichthouders beschrijven in een onder ambtsbelofte opgemaakt rapport hun bevindingen van het onaangekondigde bezoek.

§ 5.1.2 Onrechtmatig gebruik

In artikel 3.1.2 lid 5 van de Huisvestingsverordening 2016 zijn de voorwaarden opgenomen waardoor er geen onttrekkingsvergunning, zoals bedoeld in artikel 21 van de Huisvestingswet, is vereist. In drieëntwintig van de vierentwintig uitspraken beschikt de eigenaar niet over een onttrekkingsvergunning, terwijl die wel vereist is. Een van de voorwaarden uit artikel 3.1.2 lid 5 van de Huisvestingsverordening 2016 is geschonden. Hieruit blijkt dat veel woningen aan meer dan vier toeristen worden verhuurd of de eigenaar geen hoofdverblijf in de woning had en niet stond ingeschreven in de BRP. Nu er niet is voldaan aan deze voorwaarden uit artikel 3.1.2 lid 5 van de verordening, was een vergunning zoals bedoeld in artikel 21 van de Huisvestingwet wel vereist. Door het niet beschikken over een vergunning is er sprake van onrechtmatig gebruik van de woning. Van onrechtmatig gebruik van de woning is ook sprake indien de woning incidenteel aan toeristen wordt verhuurd. De Afdeling stelt dat alleen al het eenmalige gebruik van een woning door toeristen ervoor zorgt dat de woning niet meer beschikbaar is voor permanente bewoning en deze dus aan de woningvoorraad is onttrokken. Door (gedeeltelijke) verhuur van een woning aan

toeristen is er sprake van een wijziging van de functie van het gebruik van de woning.¹¹³

§ 5.1.3 Wettelijk kader

Op basis van de in het jurisprudentieonderzoek constateerde bevindingen legt het college aan de overtreder, in bijna alle uitspraken, een bestuurlijke boete op wegens het zonder vergunning onttrekken van de woning aan de bestemming tot bewoning. Dit verbod is opgenomen in artikel 21, aanhef en onder a van de Huisvestingswet. Vervolgens wordt in artikel 35 van de Huisvestingswet gesteld dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening kan bepalen dat er een bestuurlijke boete kan worden opgelegd indien de verboden in de artikelen 8, 21 of 22 worden overtreden. In artikel 4.2.2 van de Huisvestingsverordening 2016 is bepaald dat het college is bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen.

Er is slechts een uitspraak waarbij er niet voldaan is aan de eisen van de brandveiligheid in het kader van het Bouwbesluit 2012.

§ 5.1.4 Bestuursrechtelijke sancties

In paragraaf 3.4 heb ik geconstateerd dat het opleggen van een bestuurlijke boete de meest effectieve sanctie is bij het handhaven van illegale toeristische verhuur. Uit het jurisprudentieonderzoek blijkt dat het theoretisch en praktijkgedeelte elkaar aanvullen. In drieëntwintig van de vierentwintig uitspraken is namelijk een bestuurlijke boete opgelegd wegens het onttrekken van de woning zonder de daartoe vereiste vergunning.

Opmerkelijk is dat er slechts in drie uitspraken een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom is opgelegd, terwijl het wettelijk kader hetzelfde is als de uitspraken waarbij alleen een boete is opgelegd. De last onder dwangsom wordt toegepast indien de gemeente nogmaals constateert dat de woning wordt verhuurd aan toeristen.

§ 5.1.5 Hoogte van de bestuursrechtelijke boete

De gemeente Amsterdam is al jaren bezig om illegale vakantieverhuur onder controle te krijgen door middel van strikte handhaving. Zo zijn de voorwaarden waaronder vakantieverhuur is toegestaan gaandeweg steeds verder aangescherpt, maar is ook de maximale boete verhoogd. In 2017 legde het college een bestuurlijke boete van € 13.500, - op voor het zonder vergunning (gedeeltelijk) onttrekken van de woning aan de bestemming tot bewoning, zoals bedoeld in artikel 21, aanhef en onder a van de Huisvestingswet 2014.

Vanaf 2018 kan het college voor dezelfde overtreding een boete van € 20.500, - opleggen op grond van tabel 2 van artikel 4.2.2 Huisvestingsverordening 2016. De voorgestelde boete in het wetsvoorstel bedraagt € 21.750, -

¹¹³ Rb. Amsterdam 7 april 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2301.

§ 5.1.6 Datum besluit

In het bestuursrecht zijn er meerdere fases in de besluitvorming van de gemeente, omdat burgers in bezwaar kunnen gaan tegen een besluit bij de gemeente voordat ze in beroep kunnen gaan bij de rechtbank en in hoger beroep bij de Afdeling. In zeventien van de vierentwintig uitspraken is het primaire besluit in 2018 genomen en vindt de zitting pas twee jaar later plaats.

§ 5.1.7 Matiging van de bestuurlijke boete

De hierboven beschreven boetes worden opgelegd in overeenstemming met het wettelijk boetestelsel uit de Huisvestingsverordening 2016. Volgens de Afdeling is dit boetestelsel met het evenredigheidsbeginsel tot stand gekomen, maar moet op grond van artikel 5:46 lid 3 Awb ook beoordeeld worden of er bijzondere omstandigheden zijn die een verlaging van de boete rechtvaardigen.¹¹⁴ De Afdeling heeft in haar uitspraak van 5 juni 2019¹¹⁵ bepaald dat een verminderde verwijtbaarheid, een beperkte ernst van een overtreding en een geringe financiële draagkracht worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden zoals bedoeld in artikel 5:46 lid 3 Awb.¹¹⁶

In de rechtspraak wordt er niet snel aangenomen dat er sprake dient te zijn van een matiging van de boete. De rechter is slechts in vier uitspraken tot de conclusie gekomen dat het boetebedrag diende te worden gematigd. In een van de uitspraken is een boete van € 20.500, - verlaagd naar € 5.125, - vanwege een verminderde verwijtbaarheid. De bestuursrechter stelde dat er sprake was van verminderde verwijtbaarheid, omdat de eigenaar de woning meerdere keren heeft gecontroleerd en daarnaast de buurman heeft ingeschakeld om een oogje in het zeil te houden. Een eiser dient aannemelijk te maken dat er sprake is van een bijzondere omstandigheid en dit te onderbouwen met bewijzen zoals bijvoorbeeld aantekeningen van gesprekken of het kunnen aantonen van afspraken met de huurders.

Naast de bijzondere omstandigheden conform artikel 5:46 lid 3 Awb kan het overschrijden van een redelijke termijn ook leiden tot een matiging van de boete. Uit uitspraken van de Afdeling blijkt dat een redelijke termijn wordt overschreden indien de duur van de totale procedure onredelijk lang is, waarbij een termijn van twee jaar wordt gezien als een redelijke termijn. De termijn van twee jaar begint te lopen op het moment dat de gemeente een handeling heeft verricht waaraan de burger de verwachting kan ontleen dat hij een boete zal krijgen. Als de redelijke termijn met minder dan zes maanden wordt overschreden, wordt de boete verminderd met 5% met een maximum van € 2.500, -. Als de redelijke termijn met meer dan zes maanden wordt overschreden, wordt de boete verminderd met 10% met een maximum van € 2.500, -.¹¹⁷

¹¹⁴ Rb. Amsterdam 3 juli 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4660.

¹¹⁵ ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1820.

¹¹⁶ ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:577.

¹¹⁷ Rb. Amsterdam 26 februari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1256.

§ 5.1.8 Kan de eigenaar worden aangemerkt als overtreder

Er is slechts in een uitspraak gesteld dat de eigenaar niet kan worden aangemerkt als overtreder. Dit betrof de inmiddels welbekende uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2020.¹¹⁸ In deze zaak is de boete van € 6.000, - voor het schenden van de meldplicht onterecht opgelegd. De bepaling is in strijd is met de Huisvestingswet 2014.

In alle overige uitspraken wordt de eigenaar wel aangemerkt als overtreder. Dit heeft voornamelijk te maken met de zorgplicht van een eigenaar. Eigenaren hebben immers een zorgplicht om toezicht te houden op het gebruik van hun woning.

De Afdeling oordeelt dat de overtreder degene is die het desbetreffende wettelijke voorschrift daadwerkelijk schendt. Dit is in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk verricht, maar aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en als overtreder worden aangemerkt. Op een eigenaar van een pand rust een eigen verantwoordelijkheid voor het rechtmatig gebruik van de woning. Van de eigenaar mag dus ook worden gevraagd dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik van het verhuurde pand. Om niet verantwoordelijk te kunnen worden voor het onrechtmatige gebruik, dient de eigenaar aannemelijk te maken dat hij niet wist en ook niet kon weten dat het pand niet op een rechtmatige manier werd gebruikt.¹¹⁹

Daarnaast wordt van de eigenaar ook verwacht dat hij op de hoogte is van de geldende wet- en regelgeving omtrent vakantieverhuur. Een eigenaar van een woning dient zich bijvoorbeeld te laten informeren bij de gemeente.

§ 5.2 Deelconclusie

Bestuursrechters oordelen dat er sprake is van onrechtmatig gebruik van de woning indien de woning zonder onttrekkingsvergunning aan de woonruimtevoorraad wordt onttrokken. De woning wordt aan de bestemming tot bewoning onttrokken door het verhuren van de woning aan toeristen. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen het veelvuldig verhuren van de woning aan toeristen of incidentele verhuur.

Het onrechtmatig gebruiken van een woning wordt vanaf heden beboet met een boete van € 21.750, -. De hoogte van de maximale boete is de afgelopen jaren fors gestegen, omdat de boete een afschrikkende werking dient te hebben. Een boete wordt op grond van artikel 5:46 lid 3 Awb ook niet zomaar verlaagd. Een woningeigenaar dient te kunnen aantonen dat er sprake is van een bijzondere omstandigheid zoals een verminderde verwijtbaarheid, een beperkte ernst van de overtreding en tot slot een geringe financiële draagkracht. Uit het onderzoek komt naar voren dat weinig argumenten slagen. Een woningeigenaar moet van goeden huize komen om de rechter kunnen overtuigen van een van de bijzondere omstandigheden.

¹¹⁸ ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:261.

¹¹⁹ Rb. Amsterdam 2 maart 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1325.

Hoofdstuk 6: Conclusie

In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

“Hoe kan DAS Rechtsbijstand haar verzekerden adviseren omtrent het handhaven van de gemeente Amsterdam ten opzichte van het toeristisch verhuren van woonruimte door woningeigenaren, in het bijzonder via digitaal platform Airbnb, met inachtneming van de geldende en toekomstige wet- en regelgeving middels een literatuuronderzoek, wetsanalyse en jurisprudentieonderzoek?”

In dit onderzoek onderzocht ik wat de algemeen geldende wet- en regelgeving zijn op het gebied van handhaven van toeristische verhuur van woonruimte. Mijn belangrijkste bevindingen zijn:

- a. Een woning mag niet zonder onttrekkingsvergunning van het college worden verhuurd. Bij overtreding van dit verbod wordt een bestuurlijke boete van € 20.750, - opgelegd of een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang;
- b. Bij strijdig gebruik met bestemmingen, zoals onder andere de bestemmingen ‘woning’ of ‘wonen’ in een bestemmingsplan, kan het college een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang opleggen;
- c. Bij onvoldoende brandveiligheid in een woonruimte, die ook kan worden gebruikt als toeristisch verblijf, kan het college overgaan tot sluiting van het pand of een last onder dwangsom of bestuursdwang opleggen;
- d. Bij herhaaldelijke overlast van toeristische verhuur kan de burgemeester een verbod opleggen om een woonruimte toeristisch te verhuren, bij recidive binnen twee jaar kan een bestuurlijke boete van € 8.700, - of € 21.750, - worden opgelegd bij bedreiging van de leefbaarheid, gezondheid en veiligheid, overgaan tot sluiting van een pand of een last onder dwangsom en bestuursdwang opleggen.

Naast de algemeen geldende wet- en regelgeving heeft Amsterdam een aantal specifieke handhavingsbevoegdheden. Deze bevoegdheden zijn opgenomen in de Reparatieverordening, die specifiek toeziet op de toeristische verhuur van woonruimte. Per 1 juli 2020 heeft Amsterdam de volgende extra handhavingsbevoegdheden:

- e. Bij het toeristisch verhuren van een woonruimte zonder vergunning of schending van de voorwaarden legt het college een bestuurlijke boete van € 20.750, - op en kan de vergunning worden ingetrokken bij een tweede overtreding;
- f. Bij schending van de meldplicht legt het college een bestuurlijke boete van € 6.000, - op.

Een Amsterdamse woningeigenaar moet aan de volgende voorwaarden voldoen om een woning toeristisch te kunnen verhuren:

- De woning mag maximaal dertig nachten per jaar worden verhuurd;
- De eigenaar moet zijn hoofdverblijf in de woning hebben en staan ingeschreven in BRP;
- Er mag aan maximaal vier toeristen tegelijkertijd worden verhuurd;
- De woonruimte is niet in eigendom van een woningcorporatie.

Per 1 augustus 2020 worden de volgende twee voorwaarden toegevoegd:

- Elke toeristische verhuur wordt vooraf bij de gemeente gemeld via een digitaal formulier;
- De woningeigenaar is in het bezit van een vergunning.

Het wetsvoorstel Wet toeristische verhuur van woonruimte bevat de volgende instrumenten en handhavingsbevoegdheden voor de gemeente Amsterdam:

- a. De woningeigenaar is verplicht om bij de advertentie het registratienummer te vermelden. Bij het niet vermelden van het registratienummer legt het college een boete van € 4.350, - op;
- b. Amsterdam kan een nachtcriterium instellen, waarbij bij overtreden van het aantal nachten een boete van € 21.750, - kan worden opgelegd;
- c. Amsterdam kan een vergunningplicht instellen, waarbij bij het verhuren zonder vergunning of het schenden van de voorwaarden een boete van € 21.750, - wordt opgelegd of de vergunning wordt ingetrokken.
- d. Bij herhaaldelijke overtredingen kan de gemeente de maximale boete verhogen naar € 87.000, -.

Het is bij het opstellen van de conclusie en aanbevelingen nog niet bekend wanneer het wetsvoorstel in werking treedt.

Tot slot blijkt uit het jurisprudentieonderzoek dat bestuursrechters:

- Oordelen dat er sprake is van onrechtmatig gebruik van de woning als deze zonder vergunning wordt verhuurd aan toeristen en dit wordt bestraft met een bestuurlijke boete van € 20.500, - bij overtredingen die voor 1 januari 2020 zijn begaan;
- Doorgaans geen reden zien om een boete te verlagen vanwege een bijzondere omstandigheid zoals verminderde verwijtbaarheid, ernst van de overtreding of financiële draagkracht;
- Oordelen dat eigenaren als overtreder worden aangemerkt, omdat zij gelet op hun zorgplicht verantwoordelijk zijn van het rechtmatig gebruik van de woning en op de hoogte dienen te zijn van de geldende wet- en regelgeving.

Resumerend gelden er een tal van wetten en voorwaarden waarop de gemeente Amsterdam toeristische verhuur van woonruimte kan handhaven. Deze voorwaarden blijven continu in ontwikkeling, waardoor er van een verzekerde van DAS niet kan worden verwacht dat deze op de hoogte is van al deze ontwikkelingen. Daartegenover staat dat het voor verzekeren van DAS wel van groot belang is om op de hoogte te blijven van de meest recente wijzigingen en handhavingsbevoegdheden van de gemeente Amsterdam om zo hoge boetes te kunnen voorkomen.

Vanwege de hoeveelheid aan regelgeving is het voor een effectieve dienstverlening en concrete advisering noodzakelijk dat DAS Rechtsbijstand op een overzichtelijke wijze in kaart brengt wat de geldende regelgeving is. DAS Rechtsbijstand kan haar verzekerden adviseren over handhaving van toeristische verhuur van woonruimte in Amsterdam door bijgaand stappenplan te gebruiken en een verzekerde aan de hand van het stappenplan te informeren over de voorwaarden waaraan dient te worden voldaan op basis van de geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie. Daarnaast kan DAS Rechtsbijstand op grond van het stappenplan toelichten wat de eventuele gevolgen zijn van het niet confirmeren aan deze regelgeving. Tot slot kan DAS Rechtsbijstand haar verzekerden bijstaan wanneer zij ten onrechte een handhavingsbeschikking hebben ontvangen en daartegen willen opkomen.

Hoofdstuk 7: Aanbevelingen

Het stappenplan is het beroepsproduct dat wordt gevormd door een advies. Het advies is gevormd op basis van mijn onderzoek naar het handavingsproces van toeristische verhuur van woonruimten in Amsterdam via digitaal platform Airbnb. Als aanvulling op dit advies heb ik een blog geschreven. Het stappenplan is in bijlage 4 opgenomen en de aanvullende blog is in bijlage 5 opgenomen. Beide aanbevelingen kunnen worden gebruikt bij het adviseren en bijstaan van verzekerden in zaken waarbij het om toeristische verhuur van woonruimte gaat.

§ 7.1 Stappenplan

Uit het onderzoek komt naar voren dat toeristische verhuur van woonruimte een actueel onderwerp is, waarvan de wet- en regelgeving continu in ontwikkeling is. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat het voor een verzekerde lastig is om te begrijpen aan welke regelgeving dient te worden voldaan.

Om verzekerden te kunnen voorzien van een praktisch en doelmatig advies, heb ik een stappenplan opgesteld. Het stappenplan is gebaseerd op de geldende en verwachte wet- en regelgeving voor vakantieverhuur in Amsterdam. Het stappenplan kan na aanmelding, van een zaak over vakantieverhuur, door juristen worden gebruikt. Daarnaast kan het een belangrijke rol spelen binnen de advisering. Hieronder bespreek ik stapsgewijs de belangrijkste punten van het stappenplan en hoe deze gebruikt kan worden.

Basisregels

Het is van belang dat een woningeigenaar kan aantonen dat er duidelijke afspraken zijn gemaakt met toeristen of huurders.¹²⁰ Een bestuursrechter oordeelt doorgaans dat een woningeigenaar als overtreder wordt aangemerkt ook al heeft deze de feitelijke handeling niet verricht. Er rust een verantwoordelijkheid op de woningeigenaar ten aanzien van het rechtmatig gebruik van de woning. Volgens vaste rechtspraak wordt er van een woningeigenaar verwacht dat deze op de hoogte is van de relevante wet- en regelgeving op het gebied van vakantieverhuur. In de praktijk komt dit er vaak op neer dat een woningeigenaar zich laat adviseren door een jurist.

Stap 1

Een jurist kan een verzekerde aan de hand van het stappenplan meenemen in de algemene voorwaarden voor vakantieverhuur. Deze voorwaarden zijn opgesteld op grond van de algemeen geldende wet- en regelgeving en de wet- en regelgeving die van toepassing is in Amsterdam.

Stap 2

Nadat een jurist de verzekerde heeft geïnformeerd over de voorwaarden die specifiek voor vakantieverhuur in Amsterdam gelden, worden ook de aandachtspunten uit stap 2 besproken. De aandachtspunten zijn gebaseerd op de algemeen geldende wet- en regelgeving. Met het opstellen

¹²⁰ Er moeten duidelijke afspraken met huurders worden gemaakt over het gebruik van de woning indien een koopwoning particulier wordt verhuurd.

van het stappenplan is rekening gehouden dat het niet al te veel onderbouwing nodig heeft. Een jurist kan bij de brandveiligheid benoemen dat de woning moet beschikken over een goed functionerende rook- en koolmonoxidemelder, brandblusser en branddeken. Daarnaast is het te adviseren om een Engelstalige vluchtroute zichtbaar in de woning op te hangen.

Stap 3

Met het invoeren van de Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet 2014 worden de voorwaarden voor vakantieverhuur per 1 juli 2020 verder aangescherpt. Naast de vier algemene voorwaarden die in de eerste stap zijn opgenomen, komen er in deze stap extra voorwaarden bij: de vergunningplicht en meldplicht.

Bij deze extra voorwaarden kan een jurist aanvullende informatie geven. Per 1 juli 2020 kan de vergunning voor vakantieverhuur via de website van de gemeente worden aangevraagd. De kosten van de vergunning bedragen € 45, -. De vergunning is tot en met 31 maart 2021 geldig. Het melden van de vakantieverhuur kan via een digitaal formulier op de website van de gemeente.

Stap 4

Het is bij het opstellen van het stappenplan nog niet bekend wanneer het wetsvoorstel in werking treedt. Desondanks is ervoor gekozen om de voorwaarden uit het wetsvoorstel op te nemen in het stappenplan. Een jurist kan de verzekerde van tevoren informeren over de nieuwe wetgeving.

Handhaving

Nadat alle voorwaarden voor vakantieverhuur in Amsterdam zijn besproken, is het van belang dat er ook aandacht wordt besteed aan de handhaving van vakantieverhuur. Indien een van de voorwaarden wordt geschonden, kan het college een bestuurlijke boete van € 20.750, - of een last onder dwangsom of bestuursdwang opleggen. Een verzekerde kan met behulp van een bestuursrechtjurist in bezwaar gaan tegen deze beschikkingen.

DAS Rechtsbijstand kan naast het adviseren van verzekerde over vakantieverhuur, een verzekerde ook bijstaan in een bezwaar- of beroepsprocedure.

§ 7.2 Blog

Om op voorhand al veel vragen van verzekerden over vakantieverhuur in Amsterdam te kunnen wegnemen, is het aan te bevelen om verzekerden via een blog te informeren over deze vorm van verhuur. De coronamaatregelen worden gaandeweg steeds meer versoepeld en het toerisme lijkt langzaam weer op gang te komen. Veel mensen zullen kiezen voor een vakantie in eigen land, waardoor de vraag naar toeristische verhuur van woonruimte via Airbnb zal toenemen.

In bijlage 5 heb ik mijn blog over vakantieverhuur opgenomen. Ik heb bij het schrijven van mijn blog rekening gehouden met de doelgroep van mijn onderzoek, namelijk de verzekerden van DAS Rechtsbijstand.

Literatuurlijst

Lijst van geraadpleegde literatuur en overige bronnen opgesteld conform Leidraad voor juridische auteurs 2019 op alfabetische volgorde.

Artikelen in vakbladen

Feteris 2017

M. Feteris, Rechtspraak nummer 1, februari 2017.

Wirken en Van der Laan, Vastgoedrecht 2020-2.

S. Wirken en L. van der Laan, 'Regulering van toeristische verhuur van woonruimte via de Huisvestingswet 2014: actuele ontwikkelingen', Vastgoedrecht 2020-2.

Boeken

Albers 2015

C.L.G.F.H. Albers, *Bestuursrecht begrepen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.

Schuijt 2019

G.A.I. Schuijt e.a., *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Siewers 2020

R. Siewers, *De bestuursrechtelijke aanpak van vakantieverhuur van woningen*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2020.

Digitale bronnen

AT5 2020

Redactie AT5, 'Ivens: uitspraak rechter lijkt verbod op vakantieverhuur in te houden', gepubliceerd op 29 januari 2020, te vinden op <https://www.at5.nl/artikelen/199752/ivens-uitspraak-rechter-lijkt-verbod-op-vakantieverhuur-in-te-houden> (laatst geraadpleegd op 23 april 2020).

Boogers 2018

R. Boogers, 'De begrippen wonen en woning in een bestemmingsplan', gepubliceerd op 21 augustus 2018, te vinden op <https://bg.legal/het-vestigen-van-arbeidsmigranten-in-een-woning-de-begrippen-wonen-en-woning-in-een-bestemmingsplan> (laatst geraadpleegd op 1 juni 2020).

Couzy 2020

M. Couzy, 'Woningen van Airbnb gehaald en in de verhuur gezet', gepubliceerd op 27 maart 2020, te vinden op <https://www.parool.nl/amsterdam/woningen-van-airbnb-gehaald-en-in-de-verhuur-gezet~b55e2c50/> (laatst geraadpleegd op 28 mei 2020).

CVV 2017

CVV, 'Wet aanpak woonoverlast', 1 juli 2017, te vinden op <https://www.hetccv-woonoverlast.nl/documenten/wet-aanpak-woonoverlast> (laatst geraadpleegd op 17 april 2020).

DAS Rechtsbijstand (jaartal onbekend)

DAS Rechtsbijstand, 'DAS in de maatschappij', te vinden op <https://www.das.nl/over-ons/das-in-de-maatschappij> (laatst geraadpleegd op 14 juni 2020).

Gemeente Amsterdam 2020

Gemeente Amsterdam, 'Verbod vakantieverhuur in 3 wijken centrum', gepubliceerd op 16 april 2020, te vinden op <https://www.amsterdam.nl/nieuws/nieuwsoverzicht/verbod-vakantieverhuur/> (laatst geraadpleegd op 16 april 2020).

Gemeente Amsterdam 2020

Gemeente Amsterdam, 'Vergunning en meldplicht vakantieverhuur per 1 juli 2020' <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/particuliere-vakantieverhuur/vergunning-meldplicht/> (laatst geraadpleegd op 6 juni 2020).

Huurdersvereniging HBO ARGUS (jaartal onbekend)

Huurdersvereniging HBO ARGUS, 'Aanpak woonfraude', te vinden op <https://www.hbo-argus.nl/?cat=29> (laatst geraadpleegd op 6 juni 2020).

Ivens 2020

L. Ivens, 'Uitspraak Raad van State inzake vakantieverhuur', gepubliceerd op 13 februari 2020, te vinden op <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8475652/1#search=%22Uitspraak%20Raad%20van%20State%20inzake%20vakantieverhuur%22> (laatst geraadpleegd op 6 juni 2020).

Ivens 2020

L. Ivens, 'Resultaten handhaving woonfraude en incasso 2019', gepubliceerd op 10 maart 2020, te vinden op <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8773080/1#search=%22resultaten%20handhaving%20woonfraude%20en%20incasso%202019%22> (laatst geraadpleegd op 6 juni 2020).

Ivens 2020

L. Ivens, 'Reparatieverordening, vergunning vakantieverhuur en verbodswijken', gepubliceerd op 14 april 2020, te vinden op https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8721751/1/528B_20_Brief_BW_inzake_reparatie_verordening_vergunning_vakantieverhuur_en_verbodswijken_14april2020 (laatst geraadpleegd op 23 juni 2020).

Kenniscentrum InfoMil (jaartal onbekend)

Kenniscentrum InfoMil, 'Uitleg bestemmingsplan', te vinden op <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/uitleg/> (laatst geraadpleegd op 14 juni 2020).

KVK (jaartal onbekend)

KVK, 'Maak slim gebruik van digitale platforms', te vinden op <https://www.kvk.nl/advies-en-informatie/innovatie/maak-slim-gebruik-van-digitale-platforms/> (laatst geraadpleegd op 4 juni 2020).

MB-ALL (jaartal onbekend)

MB-ALL, 'Handhavingmogelijkheden toeristische verhuur van woningen', te vinden op <https://mball.nl/toeristische-verhuur-woningen-airbnb/> (laatst geraadpleegd op 2 mei 2020).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (jaartal onbekend)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)', te vinden op <https://www.internetconsultatie.nl/verhuur> ga naar > Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) (laatst geraadpleegd op 16 maart 2020).

NOS 2020

'Amsterdam gaat vergunningenstelsel voor Airbnb invoeren', gepubliceerd op 13 februari 2020, te vinden op <https://nos.nl/artikel/2322813-amsterdam-gaat-vergunningenstelsel-voor-airbnb-invoeren.html> (laatst geraadpleegd op 23 april 2020).

NU.NL 2020

'Amsterdam wil met algoritme illegale vakantieverhuur opsporen', gepubliceerd op 26 februari 2020, te vinden op <https://www.nu.nl/tech/6033413/amsterdam-wil-met-algoritme-illegale-vakantieverhuur-opsporen.html> (laatst geraadpleegd op 6 juni 2020).

Het Parool 2020

Het Parool, 'Hoe zit het nu precies met vakantieverhuur in Amsterdam? Alles wat je moet weten in 11 vragen', gepubliceerd op 13 februari 2020, te vinden op <https://www.parool.nl/amsterdam/hoe-zit-het-nu-precies-met-de-vakantieverhuur-in-amsterdam-alles-wat-je-moet-weten-in-11-vragen~b2548c3e/> (laatst geraadpleegd op 24 februari 2020).

Raad van State 2020

Raad van State, 'Fout in Amsterdamse regels voor woningverhuur aan toeristen', gepubliceerd op 29 januari 2020, te vinden op <https://www.raadvanstate.nl/@119771/amsterdam-regels-woningverhuur-toeristen/> (laatst geraadpleegd op 23 april 2020).

Reinders en Mannekes 2019

R. Reinders en M. van Mannekes, 'Nieuwe instrumenten voor gemeenten bij de regulering van toeristische verhuur van woonruimte', gepubliceerd op 6 december 2019, te vinden op <https://blogomgevingsrecht.nl/wet-en-regelgeving/nieuwe-instrumenten-voor-gemeenten-bij-de-regulering-van-toeristische-verhuur-van-woonruimte/> (laatst geraadpleegd op 2 mei 2020).

Tabeling 2017

Y. Tabeling, 'Hoe zit het met brandveiligheid?', 3 mei 2017, te vinden op <https://bnbmanagernl.zendesk.com/hc/nl/articles/115002485045-Hoe-zit-het-met-brandveiligheid-> (laatst geraadpleegd op 2 mei 2020).

Ten Teije 2020

S. ten Teije, 'Airbnb baalt van verbod toeristenverhuur in Den Haag', gepubliceerd op 25 maart 2020, te vinden op <https://www.ad.nl/wonen/airbnb-baalt-van-verbod-toeristenverhuur-in-den-haag~aa819dd3/> (laatst geraadpleegd op 18 mei 2020).

Van Veen 2020

J. van Veen, 'Coronacrisis: vakantieverhuur ingestort, tijdelijke verhuur groeit, gepubliceerd op 10 april 2020 (online laatst bijgewerkt op 21 april 2020) , te vinden op <https://www.nul20.nl/dossiers/uitgelezen-kans-om-illegale-verhuur-op-te-sporen> (laatst geraadpleegd op 6 juni 2020).

Van Veen 2020

J. van Veen, 'Steekproef moet uitwijzen of Airbnb-adressen nu tijdelijk worden verhuurd', gepubliceerd op 10 april 2020, te vinden op <https://www.nul20.nl/steekproef-moet-uitwijzen-airbnb-adressen-nu-tijdelijk-worden-verhuurd> (laatst geraadpleegd op 7 juni 2020)

De Vries 2020

R. de Vries, 'Een vergunning voor brandveilig gebruik: nu en onder de Omgevingswet', gepubliceerd op 3 januari 2020, te vinden op <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/een-vergunning-voor-brandveilig-gebruik-nu-en-onder-de-omgevingswet/> (laatst geraadpleegd op 10 mei 2020).

Wijnveld 2020

F. Wijnveld, 'Huisvestingsverordening van Amsterdam deels onverbindend', gepubliceerd op 11 februari 2020, te vinden op <http://www.rubewijnveld.nl/uncategorized/de-huisvestingsverordening-van-amsterdam-deels-onverbindend/> (laatst geraadpleegd op 23 april 2020).

Beleidsstukken

Het college van B&W Amsterdam 2020

Het college van B&W van Amsterdam, 'Rapportage Toeristische verhuur van woonruimte', gepubliceerd op 3 maart 2020.

Het college van B&W Amsterdam 2020

Voordracht van de raadsvergadering van 19 mei 2020, 14 april 2020.

Gemeenteblad 2020

Gemeenteblad 1, nummer 528, Amsterdam 12 mei 2020.

Gemeenteraad Amsterdam 2014

Gemeenteraad Amsterdam, Beleidsnotitie 'Ruimte voor gasten', 12 februari 2014.

Gemeenteraad Amsterdam 2020

Gemeenteraad Amsterdam, 'Beleidskader Huisvestingsverordening Amsterdam 2020', gepubliceerd in januari 2020.

Gemeenteraad Amsterdam 2020

Gemeenteraad Amsterdam, 'Toelichting Huisvestingverordening Amsterdam 2020', gepubliceerd in januari 2020.

Grapperhaus en Dekker 2020

F. Grapperhaus en S. Dekker, 'Spoedeisende wetsvoorstellen Tweede Kamer eerste helft 2020', Den Haag 27 maart 2020.

GroenLinks, D66, PvdA en SP

GroenLinks, D66, PvdA en SP, Coalitieakkoord mei 2018 – 2022 'Een nieuwe lente en een nieuw geluid', mei 2018.

Ivens 2020

L. Ivens, 'Resultaten handhaving woonfraude en incasso 2019', gepubliceerd op 10 maart 2020.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Directoraat-generaal Wonen en Bouwen), 'Leeswijzer Huisvestingswet 2014', Den Haag 25 juli 2017.

Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet 2020

Artikelsgewijze toelichting Onderdeel B van de Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet, Amsterdam 2020.

Staatsblad 2017

Staatsblad 2017, 77.

Stad in Balans 2018

Stad in Balans, 'Naar een nieuw evenwicht tussen leefbaarheid en gastvrijheid', 2018-2022.

Jurisprudentie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 6 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1750.

ABRvS 6 juli 2017, ECLI:NL:2017:2407.

ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:428.

ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1820.

ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3570.

ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3990.

ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4145.

ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:261.

ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:370

ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:577.

ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:679.

ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:736.

ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1103

ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1109.

ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1121

Rechtbank Amsterdam

Rb. Amsterdam 5 december 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:8938.

Rb. Amsterdam 8 januari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:150.

Rb. Amsterdam 3 juli 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4660.

Rb. Amsterdam 13 augustus 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:7264.

Rb. Amsterdam 16 oktober 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:7839.

Rb. Amsterdam 19 december 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:9614.

Rb. Amsterdam 21 februari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1086.

Rb. Amsterdam 26 februari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1256.

Rb. Amsterdam 2 maart 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1325.

Rb. Amsterdam 5 maart 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1383.

Rb. Amsterdam 7 april 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2301.

Rb. Amsterdam 13 maart 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1697.

Parlementaire stukken

Kamerstukken Eerste Kamer

Kamerstukken I 2013/14, 32271, nr. A.

Kamerstukken Tweede Kamer

Kamerstukken II 2015/16, 33009, nr. 12.

Kamerstukken II 2019/20, 35353, nr. 2.

Kamerstukken II 2019/20, 35353, nr. 3.

Kamerstukken II 2019/20, 35353, nr. 4.

Kamerstukken II 2019/20, 35 353 nr. 5.

Rapporten en adviezen

Rapporten

Airbnb 2020

Airbnb, 'Samen voor minder overlast', gepubliceerd in februari 2020.

Dignum 2019

K. Dignum, 'Schaarstepatronen op de Amsterdamse woningmarkt', gepubliceerd in mei 2019.

Geertsema 2019

M. Geertsema, Handreiking handhaving toeristische verhuur, gepubliceerd op februari 2019.

Gouweloos en Dignum 2020

K. Gouweloos en K. Dignum, 'Wonen in Amsterdam 2019 Leefbaarheid', gepubliceerd in januari 2020.

Rekenkamer Metropool Amsterdam 2019

Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Onderzoeksrapport Handhaving vakantieverhuur', gepubliceerd op 20 november 2019.

Sleutjes 2020

B. Sleutjes e.a., 'Toeristische draagkracht van wijken, meting 2019', gepubliceerd in februari 2020.

Zuurmond 2019

A. Zuurmond, 'Feesten of Beesten 3', gepubliceerd op 9 januari 2019.

Adviezen

- 35353 Advies Afdeling advisering Raad van State inzake wijziging van de Huisvestingswet 2014 in verband met de aanpak van ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte (Wet toeristische verhuur van woonruimte).

Wet- en regelgeving

- Algemene wet bestuursrecht
- Besluit omgevingsrecht
- Bouwbesluit 2012
- Gemeentewet
- Huisvestingsverordening Amsterdam 2016
- Huisvestingsverordening Amsterdam 2020
- Huisvestingswet 2014
- Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet 2014
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Wet aanpak woonoverlast Woningwet
- Wetboek van Strafrecht

Wetsvoorstellen

- Wetsvoorstel 35 353 tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 in verband met de aanpak van ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte (Wet toeristische verhuur van woonruimte).

Uitzendingen

Gemeenteraad Amsterdam 2020

Raadsvergadering 20 mei 2020 amsterdam.raadsinformatie.nl (kalender > vergadering RAAD 20-05-2020).

VPRO Tegenlicht 2016

Uitzending VPRO Tegenlicht, 'Slapend rijk', www.vpro.nl (zoek op slapend rijk), 18 september 2016.

Bijlage 1: Begrippenlijst

Deze bijlage bevat begrippen die een centrale plaats in het onderzoek innemen, waarbij het van belang is wat er onder deze begrippen wordt verstaan, omdat zij bepalend zijn voor het onderzoek.

Afdeling

Afkorting van de Raad van State afdeling bestuursrechtspraak. Dit is de hoogste bestuursrechter van ons land.

Airbnb

Een online platform voor het aanbieden van particuliere woonruimten waarin toeristen tegen betaling voor een korte periode kunnen verblijven.

Bed & Breakfast

Het in tegen betaling in gebruik geven van een onzelfstandige woonruimte binnen een zelfstandige woonruimte voor kort verblijf bij de bewoner van de zelfstandige woning.¹²¹

Beschikking

Een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.¹²²

Bestuurlijke boete

De bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom.¹²³

Bestuurlijke sanctie

Een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak.¹²⁴

Bestuursorgaan

Een orgaan van de overheid, belast met de behartiging van de publieke belangen.¹²⁵

Bestraffende sanctie

Een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen.¹²⁶

Bewoner

Een persoon die zijn of haar hoofdverblijf heeft in de desbetreffende woonruimte.¹²⁷

¹²¹ Toelichting Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, p. 7.

¹²² Artikel 1:3 onder 2 Awb.

¹²³ Artikel 5:40 lid 1 Awb.

¹²⁴ Artikel 5:2 onder a Awb.

¹²⁵ Albers 2015, p. 65.

¹²⁶ Artikel 5:2 onder c Awb.

¹²⁷ Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, p. 3.

Digitale platforms

Een digitaal platform is een online marktplaats waar gebruikers (vraag) en leveranciers (aanbod) elkaar rondom geïntegreerd pakket van producten en diensten treffen.¹²⁸

Geldende wet- en regelgeving

Met de geldende wet- en regelgeving wordt bedoeld de Huisvestingswet 2014 op nationaal niveau en de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 op regionaal niveau.

Handhaving

De controle op de naleving van de geldende wet- en regelgeving.

Handhavingsbeleid Amsterdam

Het handhavingsbeleid van de gemeente Amsterdam is gebaseerd op de Huisvestingsverordening 2020, de Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet en Huisvestingswet 2014.

Herstelsanctie

Een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhalen van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.¹²⁹

Hoofdverblijf

Het adres waar iemand de afgelopen twaalf maanden overheersend verblijf, zijnde tenminste 183 nachten, en waar het centrum van diens levensbelangen ligt.¹³⁰

Huisvestingsverordening Amsterdam 2020

Verordening van de raad van de gemeente Amsterdam houdende regels over het in gebruik nemen of geven van woonruimten en wijzigingen in de bestaande woonruimtevoorraad.

Incidentele verhuur

Het verhuren van een woonruimte dat niet stelselmatig plaatsvindt.

Instrumentarium

De bevoegdheden van een gemeente om vakantieverhuur te kunnen reguleren en te handhaven.

Leefbaarheid

Hoe aantrekkelijk of geschikt een wijk is om te wonen.

¹²⁸ KvK, 'Maak slim gebruik van digitale platforms', kvk.nl.

¹²⁹ Artikel 5:2 sub b Awb.

¹³⁰ Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, p. 4.

Meldpunt Zoeklicht

Onderdeel van Bureau Zoeklicht dat bij vermoedens van onderhuur en andere woonfraude onderzoek uitvoert en dit registreert.¹³¹

Onrechtmatig gebruik

Er is sprake van onrechtmatig gebruik indien een woning aan de woonruimtevoorraad wordt onttrokken door toeristische verhuur.

Onttrekkingsvergunning

Een vergunning die verplicht is indien een woning wordt gesloopt, twee woningen die worden samengevoegd, een deel van de woning wordt gebruikt als bedrijfsruimte of indien een woonruimte wordt verbouwd tot meerdere zelfstandige woonruimten.¹³²

Ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur

Krapte op de woningmarkt, de verminderde leefbaarheid in bepaalde Amsterdamse buurten, de veiligheid en geen gelijk speelveld voor andere aanbieders van toeristische accommodatie.¹³³

Overtreding

Een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

Scraping

Een techniek waarmee openbare gegevens van een website kunnen worden verzameld.

Toekomstige regelgeving

Met toekomstige regelgeving wordt bedoeld het wetsvoorstel Wet toeristische verhuur woonruimte met het officiële kenmerk 35 353.

Toeristische draagkracht

De toeristische druk die een wijk kan dragen zonder dat het significant ten koste gaat van de leefbaarheid.¹³⁴

Toeristische verhuur

Het verhuren van woonruimte aan toeristen. De termen toeristische verhuur en vakantieverhuur hebben dezelfde betekenis in het onderzoeksrapport.

¹³¹ Huurdersvereniging HBO Argus, 'Aanpak woonfraude', hbo-argus.nl.

¹³² 'Vergunning aanvragen voor onttrekken, samenvoegen en vormen van woonruimte' amsterdam.nl (zoek op onttrekkingsvergunning).

¹³³ Kamerstukken II 2019/20, 35353, nr. 3

¹³⁴ Gemeente Amsterdam, 'Toeristische draagkracht van wijken', februari 2020, data.amsterdam.nl.

Vakantieverhuur

Het tijdens afwezigheid van de bewoner tegen betaling in gebruik geven van een zelfstandige woning.¹³⁵

Verhuurder

Met verhuurder wordt woningeigenaar bedoeld.

Woningonttrekking

Het onttrekken van de woning aan de woonruimtevoorraad, waarbij de woning wordt gebruikt voor andere doeleinden dan permanente bewoning.

Woonfraude

Het in gebruik geven van een woonruimte in strijd met de huisvestingsverordening opgenomen voorwaarden.

Woonruimte

Een besloten ruimte die al dan niet tezamen met een of andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouding.¹³⁶

Woonruimtevoorraad

Alle koop- en huurwoningen in Amsterdam.

¹³⁵ Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, p. 4.

¹³⁶ Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, p. 4.

Bijlage 2 Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet 2014

Verordening van de raad van de gemeente Amsterdam tot wijziging van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 en de Legesverordening Amsterdam 2020 in verband met reparatie van de vrijstellingen van de vergunningplichten in de artikelen 21 en 22 van de Huisvestingswet 2014 (Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet 2014)

De raad van de gemeente Amsterdam,

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 3 maart 2020,

Overwegende dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 29 januari 2020 heeft geoordeeld dat gemeenten op grond van de Huisvestingswet 2014 geen bevoegdheid hebben een vrijstelling van de vergunningplicht voor woningonttrekking ten behoeve van vakantieverhuur te verlenen,

Gelet op artikel 4 van de Huisvestingswet 2014 en de artikelen 216 en 229, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet,

Besluit:

Artikel I

De Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 wordt als volgt gewijzigd:

A. Artikel 3.1.1, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel a komt te luiden:

a. anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar aan de bestemming tot bewoning te onttrekken of onttrokken te houden;

2. Onderdeel b komt te luiden:

b. anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar met andere woonruimte samen te voegen of samengevoegd te houden;

B. Artikel 3.1.2 (Uitzonderingen op de vergunningplicht) vervalt.

C. Artikel 3.2.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het derde lid tot het vierde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

3. Het eerste lid, onderdeel b, is niet van toepassing op een vergunning als bedoeld in artikel 3.3.8b.

2. Het vierde lid (nieuw) komt te luiden:

4. Onverminderd het eerste lid bevat een vergunning voor het (gedeeltelijk) onttrekken van een woonruimte aan de bestemming tot bewoning ten behoeve van een B&B of vakantieverhuur de naam van de exploitant waar de aanvraag betrekking op heeft en omschrijft een vergunning voor het gedeeltelijk onttrekken van een woonruimte aan de bestemming tot bewoning ten behoeve van

een B&B de ruimte waar de vergunning betrekking op heeft (de ruimte in de woonruimte waar de gasten verblijven).

D. Artikel 3.2.6, derde lid, komt te luiden:

3. In afwijking van het eerste lid gaat een onttrekkingsvergunning ten behoeve van een B&B of vakantieverhuur niet over op een nieuwe eigenaar of exploitant.

E. Artikel 3.3.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot vijfde tot en met zevende lid worden drie leden ingevoegd, luidende:

2. Een vergunning als bedoeld in artikel 3.1.1, derde lid, kan worden geweigerd, indien ten aanzien van de aanvrager of de exploitant in de afgelopen vijf jaar een vergunning als bedoeld in artikel 3.1.1, derde lid, is ingetrokken.

3. In aanvulling op het eerste lid wordt een onttrekkingsvergunning voor een B&B als bedoeld in artikel 3.3.7 geweigerd, indien ten aanzien van de exploitant al een onttrekkingsvergunning voor vakantieverhuur is afgegeven.

4. In aanvulling op het eerste lid wordt een onttrekkingsvergunning voor vakantieverhuur als bedoeld in artikel 3.3.8b geweigerd, indien ten aanzien van de exploitant al een onttrekkingsvergunning voor een B&B is afgegeven.

2. De aanhef van het vijfde lid (nieuw) komt te luiden:

5. In aanvulling op het tweede lid kunnen vergunningen als bedoeld in artikel 3.1.1, derde lid, niet zijnde vergunningen waarvoor een quotum is vastgesteld of ten behoeve van vakantieverhuur, worden geweigerd in het geval:.

3. Het zesde lid (nieuw) komt te luiden:

6. Burgemeester en wethouders kunnen nadere regels stellen met betrekking tot het vijfde lid.

F. Artikel 3.3.2, derde lid, vervalt.

G. Artikel 3.3.7 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt onderdeel i, onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel g door `; en' en onder vervanging van `; en,' aan het slot van onderdeel h door een punt.

2. In het tweede lid vervalt onderdeel c, onder verlettering van onderdelen d en e tot c en d.

H. Artikel 3.3.8 komt te luiden:

Artikel 3.3.8 Overgangsrecht B&B

1. In wijken waar op basis van artikel 3.3.5, tweede lid, is geloot, geldt voor exploitanten van een B&B die zich voor 1 januari 2019 hebben gemeld en zijn uitgeloot dat zij, mits zij voldoen aan de voorwaarden voor Bed & Breakfast in de Huisvestingsverordening 2016 geldend in 2019, alsnog een vergunning ten behoeve van een B&B kunnen krijgen, met dien verstande dat de vergunning geldt voor zes jaar en de B&B mag worden geëxploiteerd onder de tot 2020 geldende voorwaarden.

2. Voor exploitanten van een B&B die zich voor 1 januari 2019 hebben gemeld geldt dat zij de B&B voor een duur van zes jaar mogen exploiteren onder de tot 2020 geldende voorwaarden, mits zij een vergunning als bedoeld in artikel 3.3.7 hebben.

I. Na artikel 3.3.8 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 3.3.8a In te dienen gegevens bij de aanvraag van een onttrekkingsvergunning voor vakantieverhuur

Bij een aanvraag van een vergunning voor het onttrekken van een woonruimte aan de bestemming tot bewoning ten behoeve van vakantieverhuur dienen in afwijking van de artikelen 3.2.2 en 3.2.3 de volgende gegevens te worden verstrekt:

- a. naam van de eigenaar van de woonruimte;
- b. naam van de exploitant waar de aanvraag betrekking op heeft; en
- c. het adres of de kadastrale ligging van de woonruimte waar de aanvraag betrekking op heeft.

Artikel 3.3.8b Voorwaarden en voorschriften onttrekkingsvergunning voor vakantieverhuur

1. Voor een vergunning voor het onttrekken van een woonruimte aan de bestemming tot bewoning ten behoeve van vakantieverhuur gelden de volgende voorwaarden:

- a. de aanvrager heeft de betreffende woonruimte als hoofdverblijf en staat op het adres van de woonruimte ingeschreven in de basisregistratie personen;
- b. de woonruimte waar de aanvraag betrekking op heeft, is niet in eigendom van een woningcorporatie;
- c. de woonruimte waar de aanvraag betrekking op heeft is niet gelegen in een gebied waar een verbod op vakantieverhuur geldt;
- d. de vergunning is geldig gedurende het kalenderjaar waarin deze is verleend en de eerste drie maanden van het daaropvolgende kalenderjaar; en
- e. de vergunning is persoons- en woonruimte gebonden.

2. Aan een vergunning worden de volgende voorschriften verbonden:

- a. degene die de woonruimte in gebruik geeft voor vakantieverhuur heeft de betreffende woonruimte als hoofdverblijf en staat op het adres van de woonruimte ingeschreven in de basisregistratie personen;
- b. er wordt niet aan meer dan vier personen per nacht onderdak verleend;
- b. de woonruimte wordt maximaal dertig nachten per kalenderjaar verhuurd;
- c. er wordt een zelfstandige woonruimte exclusief in gebruik gegeven;
- d. de exploitant, of een andere bewoner die hoofdverblijf heeft, en staat ingeschreven in de basisregistratie personen op het adres van de woonruimte, meldt het aantal nachten van iedere verhuring elektronisch bij burgemeester en wethouders op een door burgemeester en wethouders voorgeschreven wijze;
- e. er treedt geen onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van de betreffende woonruimte op. Er is sprake van een onaanvaardbare inbreuk als bedoeld in de

vorige volzin, indien:

- I. er sprake is van aantoonbare overlast op grond van objectieve feiten en omstandigheden; en
- II. de overlastveroorzaker en bewoner(s) vooraf door de klager(s) en door burgemeester en wethouders op de overlast zijn gewezen en dit niet tot beëindiging van de overlast heeft geleid.

3. Burgemeester en wethouders kunnen gebieden aanwijzen waar een verbod op vakantieverhuur geldt.

4. Burgemeester en wethouders kunnen een andere geldigheidstermijn verbinden aan de vergunning dan de termijn genoemd in het eerste lid, onderdeel d.

5. Burgemeester en wethouders kunnen het aan verleende vergunningen verbonden voorschrift met betrekking tot het toegestane te verhuren nachten als genoemd in het tweede lid, onderdeel b, wijzigen.

6. Burgemeester en wethouders kunnen verleende vergunningen wijzigen en verleende vergunningen intrekken indien veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten wijziging nodig maken.

J. Artikel 3.3.9 komt te luiden:

Artikel 3.3.9 Onttrekkingsvergunning voor ander gebruik (niet zijnde B&B of vakantieverhuur)

1. Een vergunning voor het onttrekken aan de bestemming tot bewoning ten behoeve van ander gebruik, niet zijnde een vergunning ten behoeve van een B&B of vakantieverhuur, kan worden verleend, indien de woonruimte wordt onttrokken ten behoeve van een naar het oordeel van burgemeester en wethouders gewenste maatschappelijke functie of ten behoeve van een functie die gewenste versterking biedt aan de economische structuur van de buurt.

2. Burgemeester en wethouders kunnen voorwaarden en voorschriften aan de vergunning verbinden, bedoeld in het eerste lid, zoals dat binnen een bepaalde termijn na de afgifte van de vergunning, een naar het oordeel van burgemeester en wethouders wat betreft omvang, kwaliteit, ligging en huurprijs gelijkwaardige woonruimte aan de woonruimtevoorraad wordt toegevoegd.

K. Artikel 3.3.13 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt in onderdeel c 'geleid.' vervangen door 'geleid; en,'. 2. Aan het tweede lid wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. er wordt niet in meer onzelfstandige woonruimten omgezet dan het aantal onzelfstandige woonruimten waarvoor de vergunning is verleend.

L. Artikel 3.4.1 komt te luiden:

Artikel 3.4.1 Werkingsgebied

Als gebouwen als bedoeld in artikel 22 van de Huisvestingswet worden aangewezen, alle gebouwen, tot stand gekomen voor 1940 in het gebied zoals opgenomen in bijlage 2, met uitzondering van:

- a. Gebouwen, die naar het oordeel van burgemeester en wethouders door ingrijpende renovatie afdoende voldoen aan de eisen voor nieuwbouw;
- b. Gebouwen in eigendom van een coöperatieve flatexploitatievereniging en waarvan het eigendom wordt gesplitst in eenzelfde aantal appartementsrechten als het aantal lidmaatschapsrechten in de coöperatieve flatexploitatievereniging;
- c. Gebouwen waarin afsplitsing van niet-woonruimten plaatsvindt, waarnaast alle woonruimten samen in één appartementsrecht worden ondergebracht. Is er slechts één woning in het gebouw dan is wel een vergunning vereist;
- d. Gebouwen waar gesplitst wordt met behoud van hetzelfde aantal appartementsrechten en hetzelfde aantal woonruimten; en,
- e. Gebouwen waarvan het aantal appartementsrechten toe of afneemt na een eerdere splitsing in appartementsrechten en waardoor de wijziging in de appartementsrechten geen van de al bestaande woningen individueel overdraagbaar worden die dat voorheen niet waren. Dit geldt alleen als het gebouw eerder met een splitsingsvergunning is gesplitst.

M. Artikel 3.4.2, vierde lid, vervalt.

N. Artikel 5.1, zesde tot en met achtste lid, vervalt. O. In bijlage 3 komt tabel 2 te luiden:

Tabel 2 bestuurlijke boete woningonttrekking, samenvoeging en woningvorming	Wettelijke bepaling Huisvestingswet 2014	Type overtreding	Kolom A	Kolom B
			Boete	Boete bij recidive Overtreding < 3 jaar na de eerste overtreding
Woningonttrekking	21 onder a, 24 en 26	Onttrekken voor sloop of ander gebruik, niet zijnde toeristische verhuur, zonder benodigde vergunning (artikelen 3.3.4 en 3.3.9)	€ 20.750,-	€ 20.750,-
		Onttrekken voor sloop of ander gebruik, niet zijnde toeristische verhuur, met vergunning, maar schending voorwaarden of voorschriften (artikelen 3.3.4 en 3.3.9)	€ 10.375,-	€ 20.750,-

Samenvoegen	21 onder b, 24 en 26	Samenvoegen zonder benodigde vergunning (artikel 3.3.10)	€ 18.000,-	€ 20.750,-
		Samenvoegen met vergunning, maar schending voorwaarden of voorschriften (artikel 3.3.10)	€ 8.000,-	€ 20.750,-
Woningvorming	21 onder d, 24 en 26	Verbouwen van een woonruimte tot twee of meer woonruimten (woningvormen) zonder benodigde vergunning (artikel 3.3.15)	€ 18.000,-	€ 20.750,-
		Woningvormen met vergunning, maar schending voorwaarden of voorschriften (artikel 3.3.15)	€ 8.000,-	€ 20.750,-

P. In bijlage 3 wordt in tabel 3 "schending voorwaarden" vervangen door "schending voorwaarden of voorschriften".

Q. In bijlage 3 komt tabel 4 te luiden:

Tabel 4 bestuurlijke boete onttrekking ten behoeve van toeristische verhuur (B&B en vakantieverhuur)	Wettelijke bepaling Huisvestingswet 2014	Type overtreding	Kolom A
			Boete
Toeristische verhuur zonder vergunning	21 onder a	Geen vergunning	€ 20.750,-
Onttrekking vakantieverhuur met vergunning maar schending voorwaarden of voorschriften	21 onder a, 24 en 26	Schending voorwaarden of voorschriften m.u.v. de meldplicht	€ 20.750,-

		Schending voorschrift artikel 3.3.8b, tweede lid, onderdeel d (meldplicht)	€ 6.000,-
Onttrekking B&B met vergunning, maar schending voorwaarden of voorschriften	21 onder a, 24 en 26	Eerste maal	€ 10.375,-
		Recidive; tweede maal schending binnen een periode van drie jaren	€ 20.750,-

R. In bijlage 3 vervalt de zin onder tabel 4 ("* In dit geval wordt de vergunning ingevolge artikel 3.3.2, derde lid, ook ingetrokken.").

Artikel II

Onderdeel 3.2.3 van de Legestabel 2020 in bijlage 1 bij de Legesverordening Amsterdam 2020 komt te luiden:

3.2.3 VERGUNNING VOOR HET ONTTREKKEN, SAMENVOEGEN, OMZETTEN IN ONZELFSTANDIG OF VORMEN VAN WOONRUIMTE		
	Onverminderd het bepaalde in de voorgaande artikelen bedraagt het tarief voor:	
3.2.3.1	het in behandeling nemen van een aanvraag voor een onttrekkingsvergunning voor sloop van een (gedeelte van een) woonruimte of een bedrijf in een woonruimte, als bedoeld in de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, per woonruimte of gedeelte van een woonruimte	€ 1,214,00
3.2.3.2	het in behandeling nemen van een aanvraag voor onttrekkingsvergunning voor een Bed & Breakfast als bedoeld in de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, waaronder wordt begrepen een aanvraag voor een vergunning voor het overgangsrecht van zes jaar als bedoeld in artikel 3.3.8, eerste lid, van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020	€ 339,50
3.2.3.3	het in behandeling nemen van een aanvraag voor onttrekkingsvergunning voor vakantieverhuur als bedoeld in de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020	€ 45,00
3.2.3.4	het in behandeling nemen van een aanvraag voor een voorraadvergunning als bedoeld in hoofdstuk 3 van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020, anders dan de vergunningen als bedoeld in onderdelen 3.2.3.1 tot en met 3.2.3.3	€ 550,00

Artikel III Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 juli 2020.
2. In afwijking van het eerste lid, treedt artikel 3.3.8b, derde lid, in werking met ingang van de dag na bekendmaking.

Artikel IV Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Reparatieverordening vrijstellingen Huisvestingswet 2014.

Aldus vastgesteld in de raadsvergadering van 19 mei 2020.

De voorzitter Femke Halsema

De raadsgriffier Jolien Houtman

Bijlage 3: Jurisprudentieanalyse

In hoofdstuk één verwees ik al kort naar deze bijlage. In onderstaand stuk geef ik een toelichting op de topics die ik heb gebruikt tijdens mijn analyse. De schema's zijn op de volgende bladzijde opgenomen.

Reden tot onderzoek

Voor mijn onderzoek naar de handhaving van toeristische verhuur van woonruimte in Amsterdam vond ik het van belang om te weten hoe woonfraude aan het licht kwam. Tijdens mijn vooronderzoek vond ik veel artikelen over het opsporen van woonfraude. Uit de artikelen bleek dat dit voornamelijk door meldingen bij Meldpunt Zoeklicht gebeurde. Ik heb vervolgens onderzocht of dat overeenkwam met de praktijk.

Onrechtmatig gebruik

Nu duidelijk was dat er veel werd gehandhaafd, was het noodzaak om te onderzoeken welke overtreding hieraan ten grondslag lag.

Wettelijk kader

Om de leesbaarheid te kunnen waarborgen, heb ik ervoor gekozen om in mijn schema de overtreding en het wettelijk kader van elkaar te scheiden. Indien ik beide punten bij elkaar had gevoegd, zou er veel tekst in een vak staan en daardoor minder overzichtelijk zijn. Door het wettelijk kader als een apart topic op te nemen, werd het duidelijk dat het wettelijk kader in alle zaken vrijwel hetzelfde was. Deze uitkomst heb ik ook weer kunnen gebruiken in het theoretische gedeelte van het onderzoeksrapport.

Welke bestuursrechtelijke sancties zijn opgelegd

De deelvraag bij het jurisprudentieonderzoek had betrekking op het oordeel van de bestuursrechters en welke bestuurlijke sancties er werden opgelegd. In mijn theoretisch gedeelte heb ik gesteld dat het opleggen van een bestuurlijke boete de meest gebruikte sanctie is. Ik vond het van belang om dit te kunnen onderbouwen met praktijkvoorbeelden.

Hoogte van de bestuurlijke boete

Tijdens het verzamelen van informatie en jurisprudentie merkte ik op dat het handhavingsbeleid steeds verder is aangescherpt. Ik wou dit door middel van het jurisprudentieonderzoek kunnen bevestigen.

Datum besluit

Tijdens het lezen en analyseren van de uitspraken merkte ik dat er verschillende bedragen werden opgelegd. Ik vond dit zelf best verwarrend. Ik heb er daardoor voor gekozen om de datum van het besluit erbij te vermelden om zo te kunnen aantonen dat er in 2017 een lagere bestuurlijke boete werd opgelegd ten opzichte van 2019.

Matiging van de bestuurlijke boete

Indien een verzekerde van DAS Rechtsbijstand een boete voor woningonttrekking heeft opgelegd gekregen en deze beschikking in beroep wil aanvechten bij een bestuursrechter, moest ik onderzoeken of er omstandigheden waren die een matiging van de boete rechtvaardigen.

Kan een eigenaar worden aangemerkt als overtreder?

Mijn onderzoek richt zich specifiek op een woningeigenaar van Amsterdam die zijn of haar woning via Airbnb aan toeristen wil verhuren. Om een volledig advies te kunnen geven vond ik het van belang om te onderzoeken welke verplichtingen en verantwoordelijkheden een woningeigenaar heeft.

De schematische weergave van de jurisprudentieanalyse is opgenomen op de volgende pagina's.

Topics en uitspraken	Uitspraak 1 ¹³⁷	Uitspraak 2 ¹³⁸	Uitspraak 3 ¹³⁹
Reden tot onderzoek	Uit het project Digitaal toezicht van de gemeente Amsterdam was naar voren gekomen dat het adres in meerdere advertenties online werd aangeboden. Als gevolg hiervan is een administratief onderzoek en een buitendienstonderzoek gestart.	Naar aanleiding van een melding van woonfraude in de woning, hebben toezichthouders van de Afdeling Wonen van de gemeente Amsterdam een onaangekondigd bezoek gebracht aan de woning.	Naar aanleiding van meerdere meldingen van woonfraude in verband met overlast door toeristen, is er een onderzoek ingesteld naar het feitelijk gebruik van de woning.
Onrechtmatig gebruik	Er is sprake van gedeeltelijke onttrekking van de woning aan de bestemming tot bewoning. Niet voldaan aan de voorwaarden voor B&B, omdat meer dan 40% van de woning wordt verhuurd.	Het zonder vergunning onttrekken van de woning aan de bestemming tot bewoning.	Het zonder vergunning onttrekken van een woning aan de bestemming tot bewoning. Niemand in BRP als bewoner van de woning geregistreerd.
Wettelijk kader	Artikel 21, aanhef en onder a, en artikel 35 van de Huisvestingswet. Artikel 3.1.1, artikel 3.1.2 en artikel 4.2.2 van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016.	Artikel 21, aanhef en onder a, en artikel 35 van de Huisvestingswet.	Artikel 21, aanhef en onder a, en artikel 35 van de Huisvestingswet.
Welke bestuursrechtelijke sancties zijn opgelegd?	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.
Hoogte van de bestuurlijke boete	€ 13.500, -	€ 20.500, -	€ 13.500, -
Datum besluit	15 augustus 2017	2 februari 2018	8 september 2017
Matiging van de bestuurlijke boete in de zin van Art. 5:46 Awb	Nee, appellant heeft naar uitspraken van de Rb. Amsterdam verwezen die door de Afdeling zijn vernietigd. De Afdeling ziet dan ook geen reden tot matiging.	Nee, appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat er sprake is een bijzondere omstandigheid die de matiging rechtvaardigen.	Nee, appellant heeft geen bijzondere omstandigheden aannemelijk gemaakt.
Kan de eigenaar worden aangemerkt als overtreder?	Ja, appellant was werkzaam bij Afdeling Handhaving en Toezicht waardoor van hem een bepaalde voorbeeldfunctie werd verwacht.	Ja, appellant verhuurd de woning stelselmatig via Airbnb.	Ja, appellant was op de hoogte van de voornemens van de huurder. Hij wist dat de woning niet voor duurzame bewoning zou worden gebruikt.

¹³⁷ ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1103.

¹³⁸ ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1109.

¹³⁹ ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1121.

Topics en uitspraken	Uitspraak 4 ¹⁴⁰	Uitspraak 5 ¹⁴¹	Uitspraak 6 ¹⁴²
Reden tot onderzoek	Inspecteurs van de gemeente Den Haag hebben in de woning geconstateerd dat de woning in gebruik was om bedrijfsmatig hennep te kweken.	Naar aanleiding van een melding bij meldpunt Zoeklicht over verhuur aan de woning aan toeristen hebben toezichthouders een onderzoek uitgevoerd.	De gemeente heeft een melding van woonfraude ontvangen. Naar aanleiding hiervan heeft de Afdeling Wonen en Vergunningen een onderzoek ingesteld naar de woning.
Onrechtmatig gebruik	Het zonder vergunning bedrijfsmatig onttrekken van ruimtes aan de woonbestemming door hennepkweek.	Het zonder vergunning de woonruimte onttrekken van de bestemming tot bewoning.	Het zonder vergunning de woonruimte onttrekking van de bestemming tot bewoning.
Wettelijk kader	Artikel 21, aanhef en onder a, en artikel 35 van de Huisvestingswet Huisvestingsverordening gemeente Den Haag 2015-2019.	Artikel 21, aanhef en onder a, en artikel 35 van de Huisvestingswet. Artikel 4.2.2 lid 1 Huisvestingsverordening Amsterdam 2016	Artikel 21, aanhef en onder a, en artikel 35 van de Huisvestingswet. Artikel 27 en 59 van de Regionale Huisvestingsverordening Amsterdam 2013
Welke bestuursrechtelijke sancties zijn opgelegd?	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.
Hoogte van de bestuurlijke boete	€ 10.250, -	€ 20.500, -	€ 20.500, -
Datum besluit	11 juni 2018	26 juli 2017	27 september 2017
Matiging van de bestuurlijke boete in de zin van Art. 5:46 Awb	Nee, niet van toepassing.	Nee, de transitiefase waarin appellanten zich bevonden is niet aangemerkt als bijzondere omstandigheid die tot matiging van de boete moet leiden. Voorts hebben zij niet aannemelijk gemaakt dat het plegen van de overtreding verminderd verwijtbaar is.	Nee, appellant heeft het argument dat de boete dient te worden gematigd ter zitting ingetrokken.
Kan de eigenaar worden aangemerkt als overtreder?	Ja, er wordt geen verdere toelichting gegeven.	Ja, er wordt geen verdere toelichting gegeven.	Ja, er wordt geen verdere toelichting gegeven.

¹⁴⁰ ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:736.

¹⁴¹ ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:679.

¹⁴² ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:577.

Topics en uitspraken	Uitspraak 7 ¹⁴³	Uitspraak 8 ¹⁴⁴	Uitspraak 9 ¹⁴⁵
Reden tot onderzoek	Er heeft door toezichthouders van de gemeente een huisbezoek plaatsgevonden.	Toezichthouders van het college hebben de woning bezocht. Daarnaast heeft een medewerker van de Brandweer Amsterdam – Amstelland ook de woning bezocht.	Naar aanleiding van een melding van woonfraude hebben toezichthouders van de gemeente Amsterdam een onderzoek ingesteld naar het feitelijk gebruik van de woning.
Onrechtmatig gebruik	De vakantieverhuur is vooraf niet bij de gemeente gemeld, waardoor een vergunning voor woningonttrekking vereist was.	De woning wordt gedeeltelijk gebruikt als logiesgebouw, zoals bedoeld in Bouwbesluit. Daarnaast is er niet voldaan aan de eisen van vlucht- en brandveiligheid.	Er is sprake van onttrekking van de woonruimte aan de bestemming tot bewoning. De eigenaar beschikt niet over de vereiste vergunning. Daarnaast voldoet de verhuur niet aan de vereisten voor een B&B.
Wettelijk kader	Artikel 3.1.2 lid 5, aanhef en onder e en artikel 4.2.2 lid 2 aanhef en onder b van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016. Artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet.	Artikel 1a lid 1 t/m artikel 2 Woningwet. Artikel 1.1 Bouwbesluit.	Artikel 21, aanhef en onder a, en artikel 35 van de Huisvestingswet. Artikel 3.1.2 lid 4 van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016.
Welke bestuursrechtelijke sancties zijn opgelegd?	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.	Het toepassen van spoedeisende bestuursdwang door het vervangen van het slot in twee kamers.	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.
Hoogte van de bestuurlijke boete	€ 6.000, -	-	€ 13.500, -
Datum besluit	19 juli 2018	1 september 2017	23 juni 2017
Matiging van de bestuurlijke boete in de zin van Art. 5:46 Awb	De boete is ten onrechte aan appellante opgelegd. Een boete wegens het niet voldoen aan de meldplicht heeft geen deugdelijke grondslag nu de verordening in strijd is met de Huisvestingswet.	-	-
Kan de eigenaar worden aangemerkt als overtreder?	Nee, appellant heeft de Huisvestingswet overtreden, maar is beboet omdat zij zich niet aan de meldplicht zou hebben gehouden. Het hoger beroep is gegrond.	Ja, appellant is eigenaar van de woning. De woning heeft vier kamers waarvan twee kamers als toeristenverblijven werden aangeboden via Airbnb.	Ja, maar er wordt geen verdere toelichting gegeven.

¹⁴³ ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:261

¹⁴⁴ ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:370

¹⁴⁵ ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:656.

Topics en uitspraken	Uitspraak 10 ¹⁴⁶	Uitspraak 11 ¹⁴⁷	Uitspraak 12 ¹⁴⁸
Reden tot onderzoek	Een anonieme melder deed melding bij de gemeente dat het hele pand zou worden gebruikt voor toeristische verhuur. Tijdens een huisbezoek werd geconstateerd dat de woning aan vier toeristen werd verhuurd.	Toezichthouders hebben een huisbezoek afgelegd om te controleren of de woning in overeenstemming met de Huisvestingswet en regels voor Airbnb werd gebruikt. Op twee van de vijf bouwlagen waren logiesverblijven met in totaal acht slaapplekken. Er werden vier toeristen aangetroffen.	Toezichthouders hebben in het kader van het project 'Spookburgers' de adressen bezocht. Vanwege de aanwezigheid van een sleutelkast bestond het vermoeden dat er toeristische verhuur plaatsvond. Vervolgens is er nader onderzoek ingesteld naar het feitelijk gebruik.
Onrechtmatig gebruik	De woning is zonder vergunning aan toeristen verhuurd, waardoor de woning is onttrokken aan de woningvoorraad.	De woonruimte is onttrokken aan de bestemming tot bewoning door deze te verhuren aan meer dan vier toeristen.	De woningen zijn aan de woningvoorraad onttrokken zonder onttrekkingsvergunning. Volgens BRP staat niemand ingeschreven op dit adres.
Wettelijk kader	Artikel 21, aanhef en onder a, en artikel 35 van de Huisvestingswet. Artikel 3.1.2 en 4.2.2 van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016.	Artikel 21, aanhef en onder a, en artikel 35 van de Huisvestingswet. Artikel 3.1.1, 3.1.2 en 4.2.2 van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016.	Artikel 21, aanhef en onder a, en artikel 35 van de Huisvestingswet. Artikel 3.1.2 en artikel 4.2.2 van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016.
Welke bestuursrechtelijke sancties zijn opgelegd?	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.	Er is een bestuurlijke boete opgelegd en een last onder dwangsom.	Er zijn twee bestuurlijke boetes opgelegd.
Hoogte van de bestuurlijke boete	€ 20.500, -	€ 20.500, - en € 50.000, - voor last onder dwangsom.	2 x € 20.500, -
Datum besluit	23 november 2018	28 september 2018	8 oktober 2018
Matiging van de bestuurlijke boete in de zin van Art. 5:46 Awb	Nee, er is geen sprake van verminderde verwijtbaarheid nu de woning structureel werd verhuurd aan toeristen.	Nee, de rechtbank heeft geen aanknopingspunten gevonden voor het matigen van de boete.	Nee, de rechtbank is van oordeel dat eiser niet aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake is van een van de bijzondere omstandigheden.
Kan de eigenaar worden aangemerkt als overtreder?	Ja, de eigenaar heeft de Huisvestingswet overtreden.	Ja, het was eisers eigen verantwoordelijkheid om zich als professioneel verhuurder op de hoogte te stellen van de geldende regelgeving. Door dit niet te doen, heeft hij risico genomen dat er door toezichthouders werd gehandhaafd.	Ja, dat de huurovereenkomsten meteen na de overtredingen is beëindigd, maakt de verwijtbaarheid van de overtredingen zelf niet minder.

¹⁴⁶ Rb. Amsterdam 5 maart 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1383.

¹⁴⁷ Rb. Amsterdam 7 april 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2301.

¹⁴⁸ Rb. Amsterdam 13 maart 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1697.

Topics en uitspraken	Uitspraak 13 ¹⁴⁹	Uitspraak 14 ¹⁵⁰	Uitspraak 15 ¹⁵¹
Reden tot onderzoek	Naar aanleiding van een melding bij de gemeente dat de woning veelvuldig zou worden verhuurd aan toeristen, heeft de gemeente een onderzoek verricht in de woning.	Toezichthouders van de gemeente hebben controles uitgevoerd in de elf appartementen.	Naar aanleiding van een anonieme melding bij de gemeente over toeristische verhuur heeft de gemeente een onderzoek gedaan in de woning.
Onrechtmatig gebruik	De woning is zonder onttrekkingsvergunning onttrokken aan de woningvoorraad. Eigenaren woonden zelf niet in de woning.	De appartementen waren bestemd voor permanente bewoning. Door deze aan toeristen te verhuren, zijn deze aan de woningvoorraad onttrokken. Geen inschrijving in BRP.	De woning is aan de woningvoorraad onttrokken door deze te verhuren aan toeristen.
Wettelijk kader	Artikel 21, aanhef en onder a, en artikel 35 van de Huisvestingswet. Artikel 3.1.2 en 4.2.2 van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016.	Artikel 21, aanhef en onder a, en artikel 35 van de Huisvestingswet. Artikel 3.1.2 en 4.2.2 van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016.	Artikel 21, aanhef en onder a, en artikel 35 van de Huisvestingswet. Artikel 3.1.2 en 4.2.2 van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016.
Welke bestuursrechtelijke sancties zijn opgelegd?	Er is een bestuurlijke boete opgelegd en een last onder dwangsom.	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.	Er is een bestuurlijke boete opgelegd en een last onder dwangsom.
Hoogte van de bestuurlijke boete	€ 20.500, - en € 50.000, -	€ 148.500, - (€ 13.500, - per appartement). In de BOB is de boete met 20% gematigd naar € 118.000, -	€ 20.500, - en € 50.000, -
Datum besluit	1 november 2018	9 december 2016	14 juni 2018
Matiging van de bestuurlijke boete in de zin van Art. 5:46 Awb	Nee, er is niet gebleken dat er sprake is van een bijzondere omstandigheid op grond waarvan de gemeente het boetebedrag moest verlagen.	Nee, de rechtbank ziet geen reden om de boete nog verder te verlagen, aangezien de gemeenten de eiser al in ruime mate heeft gecompenseerd voor de overschrijding van de redelijke termijn.	Nee, er is geen reden om de boete te verlagen nu er geen sprake is van een van de bijzondere omstandigheden.
Kan de eigenaar worden aangemerkt als overtreder?	Ja, eisers hielden onvoldoende toezicht op hun woning en voldeden daarmee niet aan hun zorgplicht en maakten zij niet aannemelijk dat zij niet konden weten dat de woning onrechtmatig werd gebruikt.	Ja, geen verdere toelichting in de uitspraak.	Ja, geen verdere toelichting in de uitspraak.

¹⁴⁹ Rb. Amsterdam 2 maart 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1325.

¹⁵⁰ Rb. Amsterdam 26 februari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1256.

¹⁵¹ Rb. Amsterdam 21 februari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1086.

Topics en uitspraken	Uitspraak 16 ¹⁵²	Uitspraak 17 ¹⁵³	Uitspraak 18 ¹⁵⁴
Reden tot onderzoek	Toezichthouders hebben de woning onderzocht. Er wordt niet gesproken over een speciale aanleiding.	Naar aanleiding van een melding woonfraude hebben toezichthouders een onderzoek ingesteld naar het feitelijk gebruik van de woning. Het onderzoek bestond uit een administratief onderzoek en huisbezoek.	Naar aanleiding van een aantal meldingen over woonfraude hebben toezichthouders een onderzoek ingesteld naar het feitelijk gebruik van de woning. Het onderzoek bestond uit een administratief onderzoek en een drietal huisbezoeken.
Onrechtmatig gebruik	Het zonder vergunning onttrekken van de woning aan de bestemming tot bewoning. De woning werd aan zes toeristen verhuurd en de eigenaar had zijn hoofdverblijf niet in de woning.	Het zonder vergunning onttrekken van de woning aan de bestemming tot bewoning. De woning werd aan zes toeristen verhuurd. De woning is vanuit het oogpunt vanuit brandveiligheid niet geschikt voor verhuur aan meer dan vier personen.	De woning is zonder vergunning van het college aan de bestemming tot bewoning onttrokken. Uit het administratief onderzoek is gebleken dat de woning via Airbnb werd aangeboden en tijdens de huisbezoeken waren er toeristen aanwezig.
Wettelijk kader	Artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet. Artikel 4.2.2 lid 1 Huisvestingsverordening 2016.	Artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet. Artikel 3.1.2 lid 5, aanhef en onder c en artikel 4.2.2 van de Huisvestingsverordening 2016	Artikel 21, aanhef en onder a, en artikel 35 van de van de Huisvestingswet. Artikel 4.2.2 van de Huisvestingsverordening 2016
Welke bestuursrechtelijke sancties zijn opgelegd?	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.
Hoogte van de bestuurlijke boete	€ 13.500, - aan beide appellanten	€ 20.500, -	€ 13.500, -
Datum besluit	7 juli 2017	3 januari 2018	17 maart 2017
Matiging van de bestuurlijke boete in de zin van Art. 5:46 Awb	Nee, geen reden tot matiging van de boete.	Nee, of de woning al dan niet geschikt was voor verblijf van vier personen is geen bijzondere omstandigheid.	Nee, appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat er sprake is van een bijzondere omstandigheid.
Kan de eigenaar worden aangemerkt als overtreder?	Ja, appellanten stellen dat de voorwaarde onvoldoende kenbaar waren. Het had op hun weg gelegen om hierover te informeren bij de gemeente.	Ja, appellant heeft als huurder de woning onttrokken zonder een daartoe verleende onttrekkingsvergunning.	Ja, appellant heeft ten onrechte de woning aan de bestemming tot bewoning onttrokken. Daarnaast had hij zich op de hoogte kunnen stellen van de geldende regelgeving.

¹⁵² ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3570.

¹⁵³ ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3990.

¹⁵⁴ ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4145.

Topics en uitspraken	Uitspraak 19 ¹⁵⁵	Uitspraak 20 ¹⁵⁶	Uitspraak 21 ¹⁵⁷
Reden tot onderzoek	Naar aanleiding van een melding via de website over woonfraude van de gemeente, omtrent het meermalen verhuren van de woonruimte aan toeristen hebben toezichthouders een huisbezoek afgelegd.	Naar aanleiding van een aantal meldingen dat de woning constant werd verhuurd aan toeristen (zogenoemde Zoeklichtmeldingen) hebben toezichthouders een bezoek gebracht aan de woning.	Geen specifieke aanleiding.
Onrechtmatig gebruik	De woning is aan meer dan vier toeristen verhuurd waardoor hij niet aan de voorwaarden van de verordening heeft voldaan. Eiser mocht zijn woning niet aan toeristen verhuren zonder vergunning.	Door de verhuur van de woning is sprake van woningonttrekking. Er waren geen persoonlijke spullen van de huurder in de woning aanwezig, waardoor niet is gebleken dat deze daar hoofdverblijf had.	Eisers hebben niet voldaan aan de voorwaarde dat de hoofdbewoner feitelijk hoofdverblijf heeft in de woning en ook staat ingeschreven in de BRP. Verhuur is niet gemeld bij de gemeente. Eisers hadden geen onttrekkingsvergunning voor deze vakantieverhuur.
Wettelijk kader	Artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet. Artikel 3.1.2 lid 5, artikel 4.2.2 Huisvestingsverordening 2016	Artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet. Artikel 3.1.2 lid 5, artikel 4.2.2 Huisvestingsverordening 2016	Artikel 21, aanhef en onder a en artikel 35 van de Huisvestingswet. Artikel 3.1.2 lid 5, artikel 4.2.2 Huisvestingsverordening 2016
Welke bestuursrechtelijke sancties zijn opgelegd?	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.
Hoogte van de bestuurlijke boete	Van € 20.500, - naar € 8.000, -	Van € 20.500, - naar € 5.125, -	Van € 20.500, - naar € 10.000, -
Datum besluit	3 januari 2018	2 februari 2018	19 oktober 2018
Matiging van de bestuurlijke boete in de zin van Art. 5:46 Awb	Ja, het boetebedrag staat niet in redelijke verhouding tot de ernst van de overtreding. Er is niet komen vast te staan dat eiser ook andere voorwaarden voor vakantieverhuur heeft overtreden.	Ja, eiser heeft de woning meerdere keren gecontroleerd en een buurman gevraagd om een oogje in het zeil te houden. Hierdoor is sprake van verminderde verwijtbaarheid.	Ja, gelet op de omstandigheden van de zaak. De woning wordt al wel feitelijk als hun woning gebruikt.
Kan de eigenaar worden aangemerkt als overtreder?	Ja, eiser heeft niet aan de voorwaarden van artikel 3.1.2 lid 5 Huisvestingsverordening 2016	Ja, eiser is als eigenaar verantwoordelijk voor het rechtmatig gebruik van de woning.	Ja, er is sprake van een overtreding, omdat eisers de woning hebben onttrokken aan de woonruimtevoorraad zonder onttrekkingsvergunning.

¹⁵⁵ Rb. Amsterdam 8 januari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:150.

¹⁵⁶ Rb. Amsterdam 3 juli 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4660.

¹⁵⁷ Rb. Amsterdam 13 augustus 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:7264.

Topics en uitspraken	Uitspraak 22 ¹⁵⁸	Uitspraak 23 ¹⁵⁹	Uitspraak 24 ¹⁶⁰
Reden tot onderzoek	Buren hebben een melding gedaan bij de gemeente waarin zij aangeven dat ze overlast ervaren, omdat eisers hun woning met grote regelmaat verhuren via Airbnb. Twee handhavers zijn naar aanleiding van de melding bij de woning langs gegaan.	Bij Bureau Zoeklicht zijn meldingen binnengekomen dat er sprake zou zijn van vakantieverhuur in de woning. Naar aanleiding van een van die meldingen is een onderzoek naar het gebruik van de woning gestart.	Naar aanleiding van meldingen bij het meldpunt Zoeklicht, waarin te kennen is gegeven dat de woning wordt gebruikt voor toeristische verhuur en dit overlast meebrengt, is er een administratief onderzoek en buitendienstonderzoek gestart.
Onrechtmatig gebruik	De woning is aan meer dan zes toeristen verhuurd en vooraf niet bij de gemeente gemeld. Hierdoor zijn de voorwaarden overtreden en is een vergunning vereist.	De woning is door vakantieverhuur zonder de daartoe vereiste vergunning aan de bestemming tot bewoning onttrokken. Tijdens het onderzoek is komen vast staan dat de woning aan vijf toeristen is verhuurd en hiervan geen melding bij de gemeente is gemaakt. Tot slot is er geen sprake van permanente bewoning.	Het zonder vergunning onttrekken van de woning aan de woonruimtevoorraad. Er is niet voldaan aan de voorwaarden voor een B&B.
Wettelijk kader	Artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet. Artikel 3.1.2 lid 5, artikel 4.2.2 Huisvestingsverordening 2016	Artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet. Artikel 3.1.2 lid 5, artikel 4.2.2 Huisvestingsverordening 2016	Artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet.
Welke bestuursrechtelijke sancties zijn opgelegd?	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.	Er is een bestuurlijke boete opgelegd.	Er is een bestuurlijke boete opgelegd en een last onder bestuursdwang.
Hoogte van de bestuurlijke boete	Van € 20.500, - naar € 10.000, -	€ 20.500, -	€ 20.500, -
Datum besluit	4 oktober 2018	6 juli 2018	19 januari 2018
Matiging van de bestuurlijke boete in de zin van Art. 5:46 Awb	Ja, de boete is te hoog gelet op de ernst en verwijtbaarheid. Er zijn twee van de vier voorwaarden overschreden, waaronder de meldplicht. Bij schending meldplicht wordt een boete van € 10.000, - opgelegd.	Nee, er is geen sprake van een bijzondere omstandigheden. Eiseres heeft niet aannemelijk gemaakt dat de overtreding haar in verminderde mate verweten kan worden.	Nee, niet is gebleken dat de bestuurlijke boete vanwege bijzondere omstandigheden had moeten worden gematigd.
Kan de eigenaar worden aangemerkt als overtreder?	Ja, eisers zijn terecht als overtreder aangemerkt. Twee voorwaarden van vakantieverhuur geschonden en de woning zonder vergunning verhuurd.	Ja, eiser heeft als eigenaar onvoldoende toezicht gehouden op de woning.	Ja, eisers hebben in strijd gehandeld met bestemmingsplan van de gemeente.

¹⁵⁸ Rb. Amsterdam 16 oktober 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:7839.

¹⁵⁹ Rb. Amsterdam 30 oktober 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:8146.

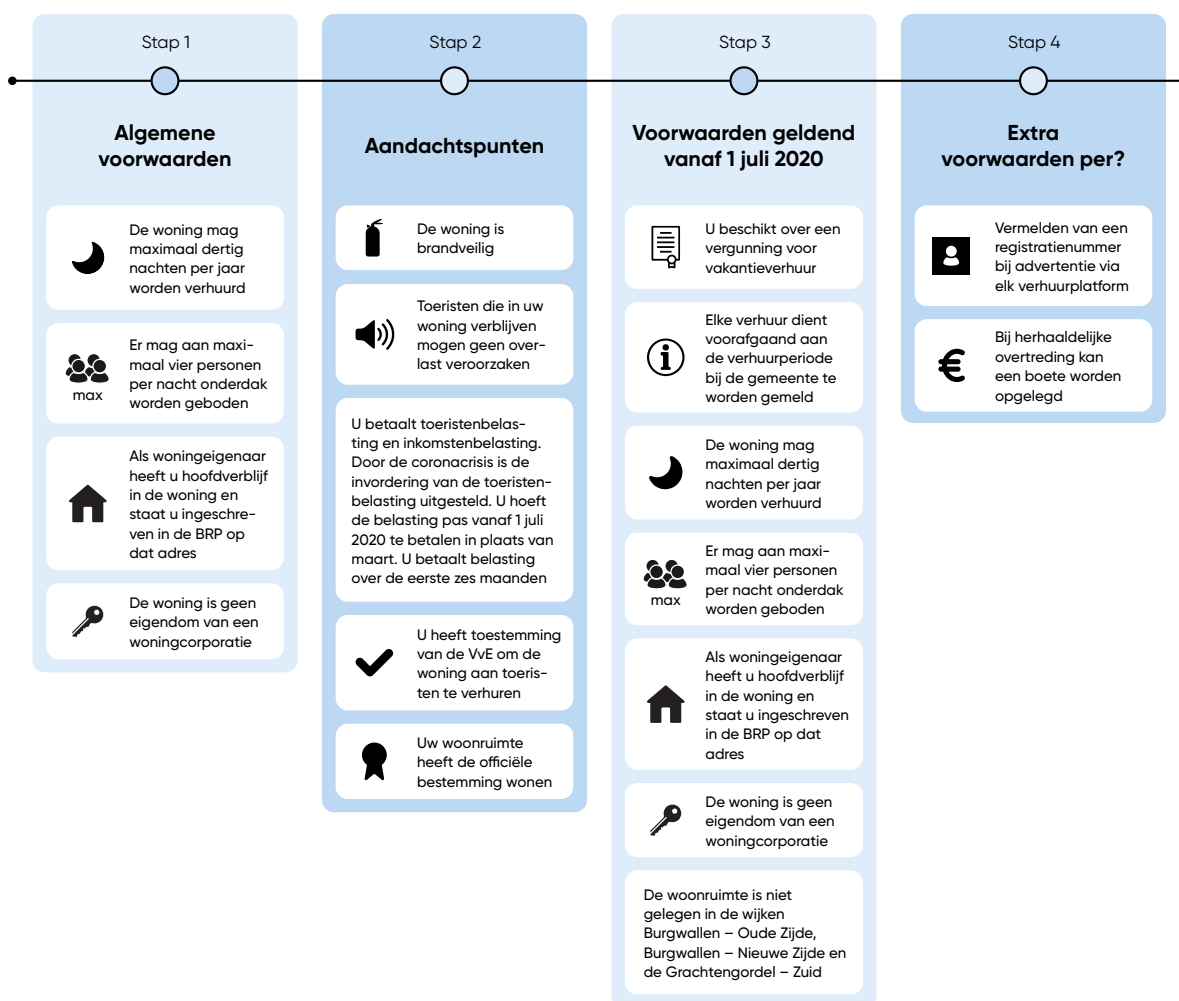
¹⁶⁰ Rb. Amsterdam 19 december 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:9614.

Bijlage 4: Stappenplan

Basisregels voor iedere woningeigenaar in Amsterdam



Stap voor stap - hoe verloopt de handhaving en wanneer?



Handhaving bij schending van de voorwaarden tot 1 juli 2020	Handhaving bij schending van de voorwaarden na 1 augustus	Extra handhavingsbevoegdheden per?
- Bestuurlijke boete € 20.750, - - Sluiting van pand(en) - Last onder dwangsom € 50.000, - Last onder bestuursdwang	- Bestuurlijke boete € 20.750, - - Sluiting van pand(en) - Schriftelijke waarschuwing - Intrekken van vergunning - Opleggen van een last onder dwangsom - Opleggen van een last onder bestuursdwang	- Schenden registratieplicht € 4.350 - Schenden meldplicht € 4.350 - Meer dan 30 nachten per jaar verhuren € 21.750 - Bij recidive € 87.000

Bijlage 5: Blog over toeristische verhuur van woonruimte

"Ga wijs op reis" luidde het advies van premier Rutte in de persconferentie van 3 juni 2020.

Vanwege de versoepelingen van de coronamaatregelen is het mogelijk om weer op vakantie te gaan, in zowel ons eigen land als het buitenland. Toch zullen meer Nederlanders ervoor kiezen om op vakantie te gaan in eigen land. Dit blijkt ook uit de toename van het aantal boekingen bij vakantieparken en natuurhuisjes. Na een aantal heftige weken door de coronacrisis zijn mensen weer toe aan wat ontspanning en vooral een andere omgeving.

De vraag naar woonruimte, die via Airbnb wordt verhuurd, zal dan ook weer verder toenemen, maar mag een woonruimte in Amsterdam nog wel aan toeristen worden verhuurd? Ja, dat mag, maar de gemeente Amsterdam heeft hier wel een aantal strenge voorwaarden aan verbonden waar u zich per 1 juli 2020 aan moet houden. Het beleid is de afgelopen maanden verder aangescherpt. In deze blog leg ik uit waar u als woningeigenaar aan moet voldoen om uw woning toeristisch te kunnen verhuren in Amsterdam.

'Stel, u verhuurde uw woning voor de coronacrisis regelmatig aan toeristen. Kunt u dat op dezelfde manier blijven doen?' Nee, dat is niet mogelijk. Het college van burgemeester en wethouders voert per 1 juli 2020 een vergunningplicht in voor vakantieverhuur. Dit houdt in dat u een vergunning moet aanvragen via de website van de gemeente om uw woning toeristisch te kunnen verhuren.¹⁶¹

'Is een vergunning voldoende om de woning aan toeristen te verhuren?' Nee, aan de vergunning heeft het college een aantal voorschriften verbonden. Zo moet u de verhuur vooraf digitaal bij de gemeente melden en mag u uw woning maximaal dertig nachten per jaar verhuren, aan maximaal vier toeristen tegelijk.

'Maar mag iedereen dan een vergunning voor vakantieverhuur aanvragen?' Nee, dat is helaas niet mogelijk. U kunt alleen een vergunning aanvragen indien u de hoofdbewoner bent van de woning en ook staat ingeschreven in de basisregistratie personen op dat adres. Daarnaast is het zo dat uw woning geen eigendom is van een woningcorporatie en de woonruimte niet is gelegen in een wijk waar vakantieverhuur verboden is. Als uw woning in de wijken Burgwallen – Oude Zijde, Burgwallen Nieuwe – Zijde en Grachtengordel is gelegen, is het niet mogelijk om een vergunning aan te vragen, omdat vakantieverhuur in deze wijken verboden is.

'Als ik dan aan al deze bovenstaande voorwaarden heb voldaan, dan mag ik mijn woning aan toeristen verhuren?' Nee, het is raadzaam om ook met de volgende vereisten rekening te houden. Uw woning heeft officieel de bestemming wonen, u heeft toestemming van uw VvE¹⁶² om de woning toeristisch te verhuren en uw woning moet brandveilig zijn.

¹⁶¹ Dit kan via www.amsterdam.nl/vakantieverhuur.

¹⁶² Indien van toepassing in bijvoorbeeld appartementen.

'Als ik aan alle voorwaarden en vereisten heb voldaan en ik verhuur mijn woning deze zomer aan toeristen. Kan ik dan niet meer aangesproken worden door de gemeente Amsterdam?' Indien de toeristen die in uw woning verblijven, voor overlast zorgen, dan kunt u als woningeigenaar door de gemeente aangesproken worden. U heeft namelijk als woningeigenaar een zorgplicht. Dit houdt in dat u verantwoordelijk bent voor het feitelijk gebruik van de woning. Toezichthouders van de gemeente zullen tijdens een onaangekondigd huisbezoek een onderzoek naar de woning instellen. Tijdens dit onderzoek wordt onderzocht of u zich houdt aan de geldende wet- en regelgeving.

'Is het beleid van de gemeente Amsterdam dan echt zo streng?' Ja, "*dat geef ik je op een briefje*" zoals ze dat in Amsterdam zullen zeggen. Amsterdam heeft namelijk al jaren te maken met de negatieve effecten van toeristische verhuur, zoals onder andere overlast en schaarste aan woningen. Dit heeft ertoe geleid dat de handhaving van toeristische verhuur steeds verder is aangescherpt. Bij het toeristisch verhuren van een woonruimte zonder vergunning of het schenden van een van de voorwaarden legt het college een bestuurlijke boete van € 20.750, - op. Indien u wel beschikt over een vergunning, maar de verhuur niet vooraf meldt bij de gemeente dan legt het college een bestuurlijke boete van € 6.000, - op. "*Verhuur wijs en voorkom de hoofdprijs*".