

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Verhuur aan toeristen niet te stoppen **Gemeente Amsterdam** **Stadsdeel Centrum**

19 december 2011
RA111677

Samenvatting

Bewoners van een appartementencomplex met koopwoningen in de binnenstad van Amsterdam ondervinden overlast van de verhuur van een van de appartementen aan toeristen. Dit is niet toegestaan. Een van de bewoners verzoekt Stadsdeel Centrum bij herhaling om hiertegen op te treden. Ondanks meerdere inspecties en de daaruit voortkomende dwangsommen, blijven de verhuur en de overlast bestaan. Daar komt bij dat het stadsdeel de verhuurder tegen het beleid in een short stay-vergunning verleent. De bewoner had meer betrokken willen worden in de procedures tussen de verhuurder en het stadsdeel bij de rechter. Daarom wendt de man zich tot de ombudsman. De ombudsman bespreekt deze zaak met de bewoner en het stadsdeel. Het is de ombudsman duidelijk dat het stadsdeel zich intensief heeft ingezet om de illegale verhuur te beëindigen, maar dat de inspanningen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Of het daarbij had uitgemaakt of de bewoner zijn inbreng kon geven in procedures bij de rechter is niet vast te stellen. Wel had het stadsdeel hem de gelegenheid moeten geven een bijdrage te leveren. Ook had het op de weg van het stadsdeel gelegen de bewoner uit eigen beweging te informeren over de afloop van de procedures. Verder staat vast dat het stadsdeel een short stay-vergunning heeft verleend voor een adres waarvoor dat is uitgesloten. Het stadsdeel had bij de behandeling van de aanvraag zorgvuldiger moeten onderzoeken of het betreffende huisnummer in aanmerking komt voor een short stay-vergunning. Daarnaast had het stadsdeel moeten nagaan of er relevante procedures, zoals het handhavingsproces tegen verhuur aan toeristen, liepen met betrekking tot dit adres. Het stadsdeel erkent dit ook. Alles overziend ontstaat het beeld van een overheid die niet bij machte is een einde te maken aan een illegale situatie en tegelijkertijd zelf een vergunning verleent waar dat niet mocht.

Oordeel

Het stadsdeel heeft wat betreft de behandeling van het verzoek om handhaving niet en wat betreft het verlenen van de short stay-vergunning wel in strijd met het rechtszekerheidsvereiste gehandeld.

Amsterdam, 19 december 2011

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'U. van de Pol', with a long horizontal stroke extending to the right.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 11 januari 2010 schriftelijk ingediend en betreft de gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum.

inleiding

Toeristen, expats, seizoenswerkers doen Amsterdam voor een korte periode aan. Deze bezoekers kunnen overnachten in een hotel. Daarnaast bieden burgers hun woning aan voor een kort verblijf in de stad. Het is echter niet de bedoeling dat tijdelijke verhuur ten koste gaat van woningen voor bewoners van Amsterdam. Daarom staat de gemeente tijdelijke verhuur niet zomaar toe. Er zijn regels voor het verschaffen van tijdelijk onderkomen, die de gemeente handhaaft. In dit rapport komen de problemen rond de handhaving van de regels voor tijdelijke verhuur aan de orde. Tijdelijke verhuur kent verschillende vormen, zoals¹:

Short stay - Dit is het structureel aanbieden van een zelfstandige woning voor tijdelijke bewoning aan één huishouden voor een aaneensluitende periode van tenminste één week en maximaal zes maanden. Voor deze vorm van verhuur is een vergunning voor tijdelijke woningonttrekking vereist, een zogeheten short stay-vergunning.

Hotel – Een ruimte wordt aangeboden voor periodes korter dan een week. Voor het exploiteren van een hotel zijn meerdere vergunningen vereist en het moet passen in het bestemmingsplan.

Bed & Breakfast – Hiervan is sprake indien de hoofdbewoner van de woning maximaal 40% van zijn woning tegen betaling aanbiedt aan maximaal vier personen. Een B&B is vergunningsvrij. De gemeente houdt een register bij.

Bevindingen

aanleiding

Verzoeker woont in een appartementencomplex in Stadsdeel Centrum, in postcode gebied 1012. Het is een koopwoning. Het complex heeft een Vereniging van Eigenaren (VvE). Eind 2008 koopt een man een appartement in het complex. In mei 2009 merkt verzoeker dat de man zijn appartement in het weekend aan toeristen verhuurt. De andere bewoners van zijn hier, mede vanwege de overlast van toeristen, niet blij mee. De overlast bestaat uit het gedrag van toeristen onder invloed van alcohol en drugs. Ook is er vaak een wietlucht. Tijdelijke verhuur aan toeristen is in strijd met de regels van de VvE. Een aantal eigenaren in het complex heeft de man (hierna: verhuurder) herhaaldelijk, maar tevergeefs, verzocht de tijdelijke verhuur van zijn appartement te staken.

handhaving

In augustus 2009 dient verzoeker een schriftelijk verzoek in bij Stadsdeel Centrum om handhavend op te treden tegen de verhuur van het appartement aan toeristen. Het stadsdeel heeft hierop regelmatig inspecties bij de betreffende woning uitgevoerd en daarbij verhuur aan toeristen geconstateerd. Daarom legt het stadsdeel de verhuurder in november 2009

¹ Handhavingsprotocol Short Stay, Dienst Wonen Amsterdam, 31 december 2009 en Beleidsnotitie Short Stay, Dienst Wonen, 11 februari 2009

een last onder dwangsom op. De verhuurder moet binnen een week stoppen met de verhuur aan toeristen.

short stay-vergunning

Lopende de handhavingsprocedure verleent het stadsdeel de verhuurder in december 2009 een short-stayvergunning. De behandelend ambtenaar laat verzoeker weten dat hij een fout heeft gemaakt door de vergunning te verlenen. Het appartementencomplex ligt namelijk in postcodegebied 1012. In het Verdeelbesluit² is bepaald dat voor dit gebied geen shortstay-vergunningen worden afgegeven. Hij vraagt verzoeker om een bezwaarschrift in te dienen, omdat dit de enige manier is om de beslissing te kunnen terugdraaien. Verzoeker dient ten eerste een klacht in over deze gang van zaken. Tevens dient hij een bezwaarschrift in tegen de short stay-vergunning. Daarnaast wendt hij zich tot de ombudsman. Deze vraagt verzoeker de behandeling van zijn bezwaarschrift en klachtbrief af te wachten.

Het stadsdeel verklaart verzoekers klacht op 28 januari 2010 gegrond en biedt aan hem excuses aan. De behandelend ambtenaar en de ondertekenaar van de vergunning hebben miskend dat het adres volgens het Verdeelbesluit is uitgesloten van een short-stayvergunning. De vraag of de vergunning in stand kan blijven moet echter in de bezwaarprocedure beantwoord worden. Dat neemt niet weg dat het stadsdeel aandacht blijft besteden aan de handhaving ten aanzien van het adres van de verhuurder. Ook het bezwaarschrift van verzoeker verklaart het stadsdeel gegrond in mei 2010. De short stay-vergunning van de verhuurder wordt dan ingetrokken. De verhuurder valt verzoeker lastig over het bezwaarschrift. Verzoeker is er dan ook niet blij mee dat het stadsdeel hem heeft uitgenodigd om in bezwaar te gaan. In 2010 heeft de politie twee maal moeten optreden tegen de eigenaar vanwege dreiging van bewoners met fysiek geweld. Het stadsdeel is hiervan op de hoogte.

vervolg handhavingsproces

Er is geregeld contact tussen verzoeker en de afdeling handhaving van het stadsdeel. De bewoners van het complex kunnen de inspecteur van het stadsdeel via een SMS laten weten dat er toeristen in de woning van de verhuurder aanwezig zijn. Dat is van belang omdat het stadsdeel alleen kan optreden indien er bij een controle ook daadwerkelijk toeristen in het appartement worden aangetroffen. Verzoeker is tevreden over het contact met de gemeentelijke toezichthouder.

De inspecteur van het stadsdeel laat verzoeker weten dat hij eind december 2010 een controle gaat houden bij het betreffende appartement. Die vindt echter niet plaats. Verzoeker verneemt, bij navraag bij de afdeling handhaving, dat het stadsdeel begin 2011 is gestopt met de handhaving ten aanzien van de verhuurder en dat de opgelegde dwangsom niet meer geldt. Hij benadert het hoofd handhaving van het stadsdeel hierover maar krijgt hem in eerste instantie niet te spreken. Uiteindelijk neemt het hoofd handhaving in april 2011 contact op met verzoeker. Hij geeft verzoeker in een persoonlijk gesprek uitleg over de stand van zaken. De verhuurder blijkt in september 2010 een beroepszaak tegen de invordering van de verbeurde dwangsom te hebben gewonnen. De verhuurder stelt dat hij een B&B heeft en geen hotel. Het stadsdeel heeft dit, in de ogen van de rechter, niet kunnen weerleggen. Het stadsdeel heeft de handhaving overigens hervat.

Verzoeker kan zich niet vinden in de gang van zaken en benadert de ombudsman opnieuw. Het stoort verzoeker dat de gemeente de VvE niet betrokken heeft bij de beroepszaak inzake de last onder dwangsom. Met informatie van deze eigenaren had de gemeente een sterkere zaak tegen de verhuurder gehad. Gezien verzoekers belang in deze kwestie, had hij tenminste op de hoogte gehouden willen worden van procedures tussen het stadsdeel en de verhuurder.

² Uitwerkingsnotitie Short stay beleid en Verdeelbesluit stadsdeel Centrum

Verzoeker was bezig een civiele zaak tegen de verhuurder te starten op grond van het overtreden van het verbod van de VvE om de woningen als hotel te verhuren. Een B&B mag wel. Nu de rechter hotelverhuur niet bewezen acht, maakt verzoeker geen kans bij de civiele rechter. Verder vindt verzoeker de handhaving door de gemeente niet effectief, omdat de regels over woningonttrekking niet goed te handhaven zijn. De rechter heeft de invordering van het dwangsom teruggedraaid.

Het probleem beperkt zich volgens verzoeker niet tot de woning van de verhuurder. In april 2011 werden drie appartementen in het complex verhuurd. Inmiddels hebben twee eigenaren de short stay verhuur op verzoek van mede eigenaren gestaakt dan wel hun appartement verkocht.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de handhaving van het verbod op hotelverhuur van woningen;
- de verlening van een short stay-vergunning.

Verkennd gesprek

Het relaas van verzoeker is voor de ombudsman aanleiding om verzoeker en het stadsdeel op zijn bureau uit te nodigen voor een verkennend gesprek over het handhavingproces in deze zaak. Bij het gesprek zijn een senior handhaver en een jurist bouwrecht van het stadsdeel en verzoeker aanwezig. De reacties zijn voor zover relevant in dit verslag opgenomen. Het stadsdeel laat onder meer het volgende weten.

Reactie stadsdeel

Handhaving

Het stadsdeel heeft de bewoners niet bij de rechtszaak tussen het stadsdeel en de verhuurder over de verbeurde dwangsom betrokken om de bewoners te beschermen tegen de vermeende overtreder. Het stadsdeel heeft wel overleg gehad met de griffier van de rechtbank over de vraag of de bewoners uitgenodigd diende te worden. Dat was volgens de griffier niet nodig. Het stadsdeel wilde de bewoners er niet nodeloos bij betrekken.

Het stadsdeel is inmiddels weer gestart met de inspecties en de handhaving. Er staat een student op de woning van de verhuurder ingeschreven. Omwonenden, waaronder verzoeker, hebben deze student nog nooit gezien.

Het stadsdeel heeft in april 2011 een controle uitgevoerd met een machtiging tot binnentreden. Daarbij zijn drie toeristen aangetroffen. Die verklaarden het hele appartement te huren met uitzondering van een klein kamertje. Daar is het stadsdeel naar binnen gegaan. In het kamertje van de student en de rest van de woning treft het stadsdeel geen persoonlijke spullen van de student aan. Het stadsdeel heeft de verhuurder op 24 mei 2011 een voornemen tot het innen van een dwangsom gestuurd. De advocaat heeft hierop een zienswijze ingediend, waarin de verhuurder alles ontkent. Op 10 juni heeft het stadsdeel weer een controle uitgevoerd. Toen was er niemand aanwezig.

Op 29 juni 2011 heeft het stadsdeel een invorderingsbesluit verstuurd. Hiertegen dient de verhuurder 1 augustus een bezwaarschrift in. Verder hebben er nog twee controles in het appartement van de verhuurder plaats gevonden. Daarbij heeft het stadsdeel echter geen toeristen aangetroffen.

Het stadsdeel benadrukt dat het meerdere controles heeft uitgevoerd. In de periode vanaf het handhavingsverzoek in 2009 tot eind 2010 waren dat er al zeker tien. Indien een overtreder echter niet meewerkt aan een onderzoek, kan het voor toezichthouders heel lastig zijn om illegaal gebruik te constateren. Daar komt bij dat toeristen vaak niet in het appartement aanwezig zijn. In

dit geval bleek bovendien dat de eigenaar de bel in de woning had uitgeschakeld. Ten slotte geeft de eigenaar steeds een andere woonsituatie op aan het stadsdeel.

Deze voortdurend wijzigende omstandigheden maakt het leveren van het bewijs van een overtreding heel lastig. Het stadsdeel merkt op dat deze casus reden is geweest om te onderzoeken of er nog alternatieve onderzoeksmethoden toepasbaar kunnen zijn, die sneller tot een gewenst resultaat leiden.

short stay-vergunning

Het stadsdeel heeft bij het verlenen van de short stay-vergunning twee fouten gemaakt. Ten eerste had de aanvraag op basis van het Verdeelbesluit geweigerd moeten worden. Ten tweede had gekeken moeten worden of er een handavingsprocedure ten aanzien van dit adres liep. Dat kan namelijk via het “BWT³ for all” systeem van het stadsdeel. De fout kan ook gemaakt zijn doordat er destijds, met het in leven roepen van de short stay-vergunning, veel aanvragen tegelijk binnenkwamen. Het stadsdeel voegt hier later aan toe dat slechts een klein deel van de huisnummers in de straat van verzoeker binnen het postcode gebied vallen waar geen short stay-vergunningen voor verstrekt worden. Bij de inhoudelijke beoordeling van dit dossier is over het hoofd gezien dat het betreffende adres in postcode-gebied 1012 ligt. Het was voor het stadsdeel niet mogelijk om de onterecht verleende short stay-vergunning ambtshalve in te trekken, omdat de Regionale Huisvestingsverordening Stadsregio Amsterdam 2010 daarvoor geen intrekingsgrond bevat. Met de short stay-vergunning was overigens de verhuur aan toeristen niet gelegaliseerd.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeker en naar de stadsdeel Centrum gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. De reacties van verzoeker en het stadsdeel hebben geleid tot enkele inhoudelijke aanpassingen en aanvullingen. Daarnaast heeft het stadsdeel desgevraagd een nadere toelichting gegeven op het verlenen van de short stay-vergunning. Deze toelichting is in het verslag opgenomen.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen ⁴.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden ⁵. In dit onderzoek toetst hij de behandeling van een verzoek tot handhaving van het verbod op hotelverhuur van woningen en de verlening van een short stay-vergunning door het stadsdeel aan het rechtszekerheidsvereiste.

Overwegingen

³ Bouw- en Woningtoezicht

⁴ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

⁵ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

Een belangrijk aspect van het rechtszekerheidsvereiste is dat de overheid het geldend recht juist en consequent toepast en adequaat reageert op handhavingsverzoeken. Juist in die gevallen waar burgers overlast ondervinden van illegale activiteiten, dient de overheid slagvaardig op te treden.

handhaving

Vast staat dat verzoeker en andere bewoners van een appartementencomplex overlast ondervonden als gevolg van illegale verhuur van woonruimte aan toeristen. Sinds augustus 2009 heeft verzoeker het stadsdeel bij herhaling gevraagd om hiertegen op te treden.

Gebleken is dat het stadsdeel regelmatig controles bij het appartement heeft uitgevoerd en het daarbij slechts enkele keren een overtreding heeft kunnen constateren.

Het is de ombudsman duidelijk dat het stadsdeel zich intensief heeft ingezet om de illegale verhuur te beëindigen, maar dat de inspanningen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Of het daarbij had uitgemaakt of verzoeker zijn inbreng kon geven in de juridische procedure tussen de verhuurder en het stadsdeel is niet vast te stellen. Wel had het stadsdeel verzoeker de gelegenheid moeten geven een bijdrage te leveren. Hierover had verzoeker dan zelf kunnen beslissen. Ook had het op de weg van het stadsdeel gelegen verzoeker uit eigen beweging te informeren over de afloop van de procedures tegen de verhuurder, aangezien hij het stadsdeel om handhaving had verzocht.

verlening short stay-vergunning

Vast staat dat het stadsdeel gedurende het handhavingsproces, door niet goed op letten, een short stay-vergunning heeft verleend voor een adres waarvoor dat is uitgesloten. Op die manier is er een vergunning verstrekt die in strijd is met de geldende regels voor short stay-verhuur voor het betreffende gebied.

Het stadsdeel had bij de behandeling van de aanvraag zorgvuldiger moeten onderzoeken of het betreffende huisnummer in aanmerking komt voor een short stay-vergunning. Daarnaast had het stadsdeel moeten nagaan of er relevante procedures, zoals het handhavingsproces tegen verhuur aan toeristen, liepen met betrekking tot dit adres. Door dit niet te doen heeft het stadsdeel zich er niet van verzekerd dat de vergunning in overeenstemming was met de regels. Het stadsdeel erkent dit ook. Daarentegen dient wel opgemerkt te worden dat niet is gezegd dat de overlast beëindigd zou worden als de short stay-vergunning *niet* was verleend.

Alles overziend ontstaat het beeld van een overheid die niet bij machte is een einde te maken aan een illegale situatie die overlast veroorzaakt en tegelijkertijd zelf een vergunning verleent aan de vermeende overtreder waar dat niet mocht.

Oordeel

Het stadsdeel heeft wat betreft de behandeling van het verzoek om handhaving niet en wat betreft het verlenen van de short stay-vergunning wel in strijd met het rechtszekerheidsvereiste gehandeld.