

ONDERZOEKSOPZET

Grip op vakantieverhuur

24 JANUARI 2019

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Doel en aanpak	3
1 Aanleiding onderzoek.....	3
2 Afbakening en doel onderzoek.....	3
2.1 Toeristische verhuur en vakantieverhuur	3
2.2 Regels voor vakantieverhuur	4
2.3 Handhaving regels voor vakantieverhuur	5
2.4 Afbakening en doel onderzoek.....	5
3 Onderzoeksvragen	6
4 Aanpak en planning.....	7
Verantwoording	8
Werkwijze rekenkamer	9
Bronverwijzingen	10

Samenvatting

De rekenkamer Amsterdam onderzoekt het handhavingsproces waarmee de gemeente Amsterdam grip wil krijgen op vakantieverhuur. De afgelopen jaren heeft vakantieverhuur van particuliere woningen een enorme vlucht genomen. Waar in 2015 ongeveer 8.000 woningen via Airbnb (het grootste platform voor verhuur van particuliere woningen) werden aangeboden, zijn dit er inmiddels 20.000. Met dit onderzoek wil de rekenkamer inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het handhavingsproces van de regels voor vakantieverhuur van particuliere woningen.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Is de uitvoering van het handhavingsproces van de regels voor vakantieverhuur doeltreffend en doelmatig?

Voor de beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag hanteren we de volgende deelvragen:

- 1 Heeft de gemeente aandacht voor preventieve maatregelen om het naleven van de regels voor vakantieverhuur te bevorderen?
- 2 Beschikt de gemeente over toereikende informatie om naleving van de regels voor vakantieverhuur te kunnen monitoren en handhaven?
- 3 Worden signalen en meldingen van vermoedens van overtredingen van de regels voor vakantieverhuur adequaat afgehandeld?
- 4 Leiden geconstateerde overtredingen tot sancties?
- 5 Is de uitvoering van het handhavingsproces doelmatig?

Doel en aanpak

1 Aanleiding onderzoek

De afgelopen jaren heeft de toeristische verhuur van particuliere woningen een enorme vlucht genomen. Waar in 2015 ongeveer 8.000 woningen via Airbnb (het grootste platform voor verhuur van particuliere woningen) werden aangeboden, zijn dit er inmiddels 20.000. Hoewel de opkomst van deze vorm van toeristische verhuur aanvankelijk als een positief uitvloeisel van de deeleconomie werd gezien, wordt er steeds meer aandacht gevraagd voor nadelige effecten. Het gaat dan veelal om overlast en de effecten op de Amsterdamse woningmarkt. Tegelijkertijd is ook de handhaving geïntensiveerd en ontwikkelt de gemeente nieuwe instrumenten om grip te krijgen op dit fenomeen.

2 Afbakening en doel onderzoek

Met dit onderzoek wil de rekenkamer inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het handhavingsproces van de regels voor vakantieverhuur van particuliere woningen.

2.1 Toeristische verhuur en vakantieverhuur

Dit onderzoek richt zich op vakantieverhuur in Amsterdam. Bezoekers van Amsterdam mogen op verschillende manieren overnachtingsmogelijkheden worden aangeboden. Het aanbieden van particuliere woningen voor vakantieverhuur is een van deze mogelijkheden voor toeristische verhuur in Amsterdam. Andere vormen van toeristische verhuur zijn hotels, shortstay en bed and breakfasts. Elk van deze vormen van toeristische verhuur kent specifieke regels ten aanzien van onder meer een vergunningplicht, minimale en maximale verblijfsduur en hoofdbewoning.¹

Tabel 2.1. Vormen van toeristische verhuur

Vorm en van toeristische verhuur	Globale omschrijving
Hotels	Vergunningplichtig. Hele jaar door verhuur zonder minimale en maximale verblijfsduur. Geen woonbestemming.
Shortstay	Vergunningplichtig. Hele jaar door verhuur met minimale en maximale verblijfsduur. Geen woonbestemming.
Bed and breakfasts	Niet vergunningplichtig. Hele jaar door verhuur zonder minimale en maximale verblijfsduur. Woonbestemming,

Vorm en van toeristische verhuur	Globale omschrijving
	hooguit 40% van de woning mag worden verhuurd door de hoofdbewoner.
Vakantieverhuur	Niet vergunningplichting. Maximum aan verblijfsduur. Woonbestemming, de woning mag uitsluitend worden verhuurd door de hoofdbewoner voor ten hoogste 30 dagen per kalenderjaar (voorheen 60 dagen).

Bron: Gemeente Amsterdam, Schema toeristische verhuur aan gasten (maart 2015).

De gemeente Amsterdam streeft met het stellen van regels voor de verschillende vormen van toeristische verhuur uiteenlopende doelen na. Zo wil de gemeente niet dat woningen ongeoorloofd aan de woningvoorraad worden onttrokken doordat ze alleen nog maar aan bezoekers worden verhuurd. Verder wil de gemeente voorkomen dat er brandonveilige situaties ontstaan, dat de leefbaarheid en sociale cohesie in buurten te lijden heeft onder toeristische verhuur en dat hotels te maken krijgen met oneerlijke concurrentie.²

2.2 Regels voor vakantieverhuur

In 2013 is voor het eerst een beleidskader voor vakantieverhuur in Amsterdam opgesteld.³ Voor vakantieverhuur zijn de regels gaandeweg steeds verder aangescherpt. De grondslag van de regels bestaat onder meer uit de Huisvestingsverordening, het Bestemmingsplan en het Bouwbesluit. Op het moment van opstellen van deze onderzoeksopzet gelden, volgens de gemeentelijke website, de volgende regels voor vakantieverhuur:

- de verhuurder van de woning moet ook hoofdbewoner zijn;
- verhuur wordt vooraf gemeld bij de gemeente;
- de woning (of woonboot) mag uitsluitend incidenteel worden verhuurd voor ten hoogste 30 dagen per kalenderjaar (in het geval van woonboten: 60 dagen);^a
- de woning mag ten hoogste aan vier personen tegelijk worden verhuurd;
- ruimtes buiten de woningen, zoals tuinhuisjes, mogen niet worden verhuurd;
- de woning is brandveilig;
- de gasten veroorzaken geen overlast;
- de eigenaar van de woning of de vereniging van eigenaren heeft toestemming gegeven voor verhuur van de woning;
- vakantieverhuur van sociale huurwoningen is niet toegestaan; en

^a De maximale verhuur van 30 dagen geldt met ingang van 2019. Voor woonboten geldt nog het oude maximum van 60 dagen (bron: website gemeente Amsterdam en Beleidsregels voor de toeristische verhuur van woonboten d.d. 16 februari 2016).

- over de opbrengsten uit vakantieverhuur moet toeristenbelasting worden afgedragen.⁴

2.3 Handhaving regels voor vakantieverhuur

Voor de handhaving van het vakantieverhuurbeleid zet de gemeente in op zowel preventieve als repressieve maatregelen. De preventieve maatregelen bestaan voor een belangrijk deel uit het geven van voorlichting en het genereren van publiciteit rondom handhavingsacties. Daarnaast golden tot eind 2018 afspraken met platforms voor vakantieverhuur (zoals Airbnb) om naleving van de regels van vakantieverhuur te bevorderen. Het gaat dan om het onmogelijk maken om een woning langer dan het toegestane maximum aantal dagen te verhuren.

Repressief bestaat de handhaving uit het onderzoeken van mogelijke gevallen van illegale vakantieverhuur. Deels wordt daarbij afgegaan op de signalen die binnenkomen via het Meldpunt Zoeklicht. Ook kan handhaving worden ingezet naar aanleiding van digitale onderzoeken door de ambtelijke organisatie zelf. Het is de bedoeling dat elk geloofwaardig signaal wordt opgevolgd met onderzoek. Het gaat dan veelal om zogenoemde 'buitenonderzoeken' waarbij toezichthouders de situatie bij de betreffende woning ter plaatse beoordelen.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek wordt bepaald of er sprake is van een overtreding en een sanctie kan worden opgelegd. De grondslag voor sancties kan zijn gelegen in de Huisvestingsverordening, het Bestemmingsplan en het Bouwbesluit. Sancties kunnen, simpel gezegd, bestaan uit directe sluiting op grond van brandveiligheid, een boete (€ 20.500) op grond van woningonttrekking of een boete (€ 6.000) in het geval er niet aan de meldplicht is voldaan.

Bij het toezien op de naleving van deze regels voor vakantieverhuur zijn twee onderdelen van de gemeente Amsterdam betrokken. Wonen is verantwoordelijk voor het beleid voor vakantieverhuur en de handhaving daarvan. Belastingen is verantwoordelijk voor het heffen en innen van de toeristenbelasting. De afhandeling van bezwaren tegen opgelegde sancties bij geconstateerde overtredingen van de regels voor vakantieverhuur is in handen van de directie Juridische Zaken.

2.4 Afbakening en doel onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de handhaving van de regels voor vakantieverhuur door de gemeente Amsterdam. Centraal staat daarbij het handhavingsproces zelf: draagt de gemeente Amsterdam op een doeltreffende en doelmatige wijze zorg voor de naleving van de regels voor vakantieverhuur?

Tot het handhavingsproces rekenen wij allereerst activiteiten die vooral een preventief of randvoorwaardelijk karakter hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om preventieve activiteiten zoals het vergroten van de bewustwording over de regels voor vakantieverhuur en het maken van afspraken met platforms voor vakantieverhuur om niet-toegestane vormen van verhuur onmogelijk te maken. Een belangrijke randvoorwaarde is een goede informatiepositie die het mogelijk maakt om de naleving van de regels voor vakantieverhuur te monitoren en handhaven.

Vervolgens zullen wij ook naar de verdere uitvoering van het handhavingsproces kijken. Daarvoor richten we ons op de afhandeling van signalen en meldingen van vermoedens van overtredingen van de regels voor vakantieverhuur. Het gaat daarbij niet alleen om signalen afkomstig van burgers, maar ook om handhavingsacties die zijn ingezet naar aanleiding van analyses gemaakt door de ambtelijke organisatie zelf. Verder onderzoeken wij ook in hoeverre geconstateerde overtredingen leiden tot sancties. Tot slot zijn wij van plan om de kosten en opbrengsten van het handhavingsproces in beeld te brengen om zo zicht te krijgen op de doelmatigheid.

Zoals hiervoor beschreven onderzoeken wij hoofdzakelijk het handhavingsproces zoals dat onder verantwoordelijkheid van Wonen plaatsvindt. Voor zover relevant zullen wij ook onderzoek verrichten bij andere organisatieonderdelen, zoals Belastingen en de directie Juridische Zaken, om een volledig beeld te krijgen van de inspanningen van de gemeente om zorg te dragen voor naleving van de regels voor vakantieverhuur.

3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Is de uitvoering van het handhavingsproces van de regels voor vakantieverhuur doeltreffend en doelmatig?

Voor de beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag hanteren we de volgende deelvragen:

- 1 Heeft de gemeente aandacht voor preventieve maatregelen om het naleven van de regels voor vakantieverhuur te bevorderen?
- 2 Beschikt de gemeente over toereikende informatie om naleving van de regels voor vakantieverhuur te kunnen monitoren en handhaven?
- 3 Worden signalen en meldingen van vermoedens van overtredingen van de regels voor vakantieverhuur adequaat afgehandeld?
- 4 Leiden geconstateerde overtredingen tot sancties?
- 5 Is de uitvoering van het handhavingsproces doelmatig?

4 Aanpak en planning

Voor het onderzoek zullen wij interviews houden met bij het handhavingsproces van de regels voor vakantieverhuur betrokken ambtenaren, en informatie inwinnen bij de betrokken organisatieonderdelen Wonen, Belastingen en Juridische Zaken. Verder zullen wij waar relevant (openbare) informatie over het aanbod van vakantieverhuur in Amsterdam bij dit onderzoek betrekken. Ook zullen wij de online platforms voor vakantieverhuur benaderen voor dit onderzoek.

Ons onderzoek naar het handhavingsproces van de regels voor vakantieverhuur start in januari 2019. Het streven is om in september 2019 te rapporteren.

Dit onderzoek wordt uitgevoerd door Jurriaan Kooij (projectleider), Marien van Grondelle en Daniëlle van der Wiel.

Verantwoording

Ter voorbereiding op dit onderzoek heeft de rekenkamer een verkenning uitgevoerd naar toeristische verhuur in Amsterdam. Deze verkenning is gestart in juli 2018 en afgerond in december 2018. Voor deze verkenning is informatie ingewonnen over het beleid, de beschikbare informatie over vakantieverhuur en is gesproken met medewerkers van Wonen en Belastingen.

Werkwijze rekenkamer



Rekenkamer Metropool Amsterdam

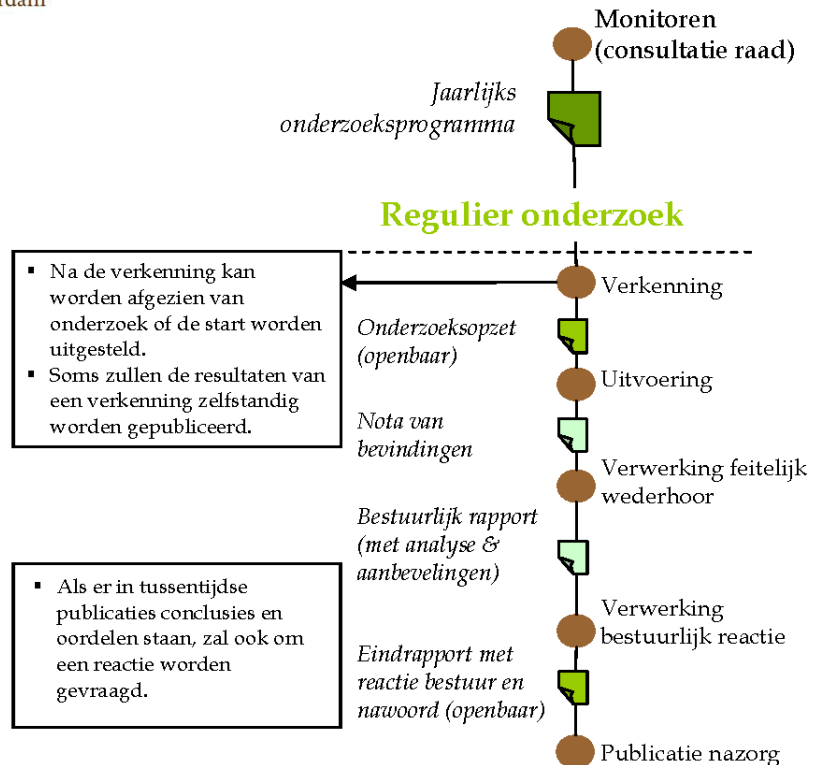
Taak rekenkamer

De rekenkamer heeft de in de *gemeentewet* vastgelegde taak om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

Missie

- Verbeteren kwaliteit openbaar lokaal bestuur
- Stimuleren van een open debat over de kwaliteit in commissie en raad

Werkwijze



Spelregels

Vooraf

- De rekenkamer mag alle documenten onderzoeken (*gemeentewet art 183¹*) en het gemeentebestuur moet alle inlichtingen verstrekken die de rekenkamer nodig heeft (*idem art 183²*).
- De raad, het bestuur en de betrokken ambtenaren worden voornamelijk geïnformeerd over de opzet van het onderzoek.

Gesprekken tijdens het onderzoek

- Voor een afspraak wordt aangegeven of het om een oriënterend gesprek of een interview gaat.
- Bij een interview krijgt de geïnterviewde de gelegenheid om aan de hand van een schriftelijk verslag de weergave van uitspraken te corrigeren.

Volg de onderzoeken op twitter

<http://twitter.com/RekenkamerMA>

Bevindingen & feitelijk wederhoor

- De datum van oplevering van de nota van bevindingen wordt één maand van te voren gemeld.
- Bij het wederhoor wordt de ambtelijke organisatie gevraagd om feitelijk onjuistheden en relevante feitelijke omissies te melden. Deze informatie wordt binnen twee weken verwacht.
- De rekenkamer geeft schriftelijk aan of en zo ja op welke wijze opmerkingen van de ambtelijke organisatie worden verwerkt.

Bestuurlijke reactie & eindrapport

- Er wordt gevraagd om een bestuurlijke reactie op het eindrapport, waarin commentaar kan worden gegeven bij analyse en aanbevelingen. De reactie wordt binnen twee weken verwacht.
- De rekenkamer schrijft vervolgens nog een nawoord waarin wordt gereageerd op de bestuurlijke reactie.
- De raad en het bestuur krijgen het eindrapport (inclusief bestuurlijke reactie en nawoord) onder embargo voor de publicatiedatum.
- De wijze van behandeling van het rapport wordt in overleg met de raad geregeld.

De rekenkamer kan als een onderzoeksproject dat mogelijk en nodig maakt gemotiveerd afwijken van de standaardprocedure.

Bronverwijzingen

- ¹ Gemeente Amsterdam, Schema toeristische verhuur aan gasten, maart 2015
- ² Gemeente Amsterdam, Stedelijk handhavingsprogramma 2017 - 2018
- ³ Gemeente Amsterdam, Notitie Toeristische verhuur van woningen, juni 2013
- ⁴ Website gemeente Amsterdam, informatie over voorwaarden vakantieverhuur (geraadpleegd op 16 januari 2019)