

# Handhaving vakantieverhuur

---

## Bestuurlijk rapport

20 NOVEMBER 2019

### DEFINITIEF

Dit bestuurlijk rapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek *Handhaving vakantieverhuur*.

Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de onderzoeksresultaten en bevat de conclusies en aanbevelingen. Het document vormt samen met het onderzoeksrapport de volledige rapportage van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen op [de projectpagina](#).



## Samenvatting

De stormachtige ontwikkeling van vakantieverhuur in Amsterdam heeft de gemeente aangezet tot actie. De uitvoering van de handhaving van de regels voor vakantieverhuur verloopt redelijk goed, maar een meer doeltreffende en doelmatige aanpak is noodzakelijk. De uitvoering en prioriteiten van het handhavingsproces kunnen scherper. Meer aandacht is nodig voor overlast die in huis ontstaat door vakantieverhuur. Verder is er te weinig zicht op factoren die bijdragen aan het naleven van de regels en inzicht in de eigen processen.

De gemeente heeft in 2017 en 2018 2.812 woningen onderzocht. De toezichthouders konden bij 66% van de woningen naar binnen en constateerden bij 20% van de woningen een overtreding. Melders en verhuurders zijn niet tevreden over de wijze waarop de gemeente handelt na het ontvangen van een melding. De meest genoemde reden om te melden, is ervaren overlast door vakantieverhuur. De gemeente handhaaft echter op woonfraude en brandonveiligheid. Het probleem van overlast kan dan niet worden aangepakt. Verder vinden melders en verhuurders dat ze niet goed worden geïnformeerd.

Met voortvarendheid heeft de gemeente nieuwe regels gemaakt en handhaving ingezet. De keerzijde is dat er te weinig aandacht is geweest voor strategische vragen. Bezinning op de huidige werkwijze is nodig om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verbeteren. Dit vraagt om een creatieve aanpak, waarbij samenwerking gezocht kan worden met belanghebbenden zoals verhuurders, bewoners, internetplatforms en VvE's. De rekenkamer doet concreet acht aanbevelingen:

- 1 Stel prioriteiten en inzet van toezicht bij
- 2 Verbeter de communicatie met melders en verhuurders
- 3 Zorg voor een goede informatievoorziening binnen de gemeente
- 4 Voer meer analyses uit op de wél beschikbare informatie
- 5 Verminder de afhankelijkheid van de platforms
- 6 Zoek meer samenwerking voorafgaand aan het maken van beleid en regels
- 7 Analyseer het naleefgedrag en gebruik de uitkomsten om de optimale inzet van handhavingsinstrumenten te bepalen
- 8 Maak aanpak van overlast onderdeel van toezicht en handhaving van de regels voor vakantieverhuur

Het college neemt alle aanbevelingen over. Het college geeft daarbij aan veel te verwachten van het nieuwe informatiesysteem en de beoogde landelijke registratieplicht. Wij benadrukken niet te wachten met acties totdat er een nieuw informatiesysteem is en de landelijke registratieplicht is ingevoerd, omdat dit vaak langdurige processen zijn waarbij de uitkomst niet gegarandeerd is. Ook onderstrepen wij het belang van een open houding voor nieuwe ideeën om de handhaving van vakantieverhuur te verbeteren.

## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	1
Conclusies .....	5
<b>1 Uitvoering toezicht en handhaving vakantieverhuur redelijk op orde.....</b>	<b>5</b>
1.1 Toezicht leidt tot succesvol onderzoek, meestal geen illegale situatie .....	5
1.2 Handhavingprocedure leidt tot sanctie .....	9
1.3 Onvoldoende mogelijkheden om te leren van bezwaar en beroep .....	10
1.4 Innen van opgelegde boetes duurt lang .....	11
<b>2 Toezicht en Handhaving gericht op illegale vakantieverhuur en brandveiligheid ....</b>	<b>11</b>
2.1 Overlast, brandgevaar en illegale vakantieverhuur zijn risico bij vakantieverhuur .....	11
2.2 Melders melden vooral bij overlast en illegale vakantieverhuur .....	12
2.3 Toezicht en handhaving vooral gericht op illegale vakantieverhuur en brandgevaar .....	12
2.4 Gemeente zoekt niet actief naar mogelijkheden om overlast aan te pakken.....	13
<b>3 Melders en vakantieverhuurders kritisch op werkwijze gemeente .....</b>	<b>13</b>
3.1 Melders niet goed geïnformeerd over afhandeling melding.....	13
3.2 Verhuurders vinden optreden gemeente bij onderzoek buitenproportioneel .....	14
<b>4 Onvoldoende zicht op doelmatigheid werkwijze .....</b>	<b>15</b>
4.1 Geen analyses voor een doelmatige handhaving .....	15
4.2 Alleen indicatief inzicht in kosten en opbrengsten .....	15
4.3 Zicht op maatschappelijk effect beperkt en onvolledig .....	16
<b>5 Gebrekkige informatie maakt toezicht en handhaving lastig.....</b>	<b>16</b>
5.1 Meldingen van burgers belangrijkste bron van informatie .....	16
5.2 Meldplicht ingevoerd, naleving onvoldoende .....	17
5.3 Digitaal toezicht opnieuw geïntensiveerd .....	17
5.4 Nieuwe wetgeving biedt mogelijkheden .....	17
5.5 Heffen en innen van toeristenbelasting erg afhankelijk van platforms .....	18

<b>6</b>	<b>Inzet preventieve en repressieve maatregelen onvoldoende gebaseerd op analyse.....</b>	<b>18</b>
6.1	Geen goed zicht op mogelijkheden vergroten naleefgedrag .....	19
6.2	Preventieve maatregelen bestaan vooral uit communicatie .....	19
6.3	Gemeente zet onvoldoende in op samenwerking met derden.....	19
6.4	Onvoldoende aandacht voor handhaafbaarheid regels .....	19
	<b>Hoofdconclusie .....</b>	<b>20</b>
	<b>Aanbevelingen .....</b>	<b>23</b>
<b>7</b>	<b>Scherper in de uitvoering van het toezicht .....</b>	<b>23</b>
7.1	Aanbeveling 1: Stel prioriteit en inzet van toezicht bij .....	23
7.2	Aanbeveling 2: Verbeter de communicatie met melders en verhuurders .....	24
<b>8</b>	<b>Meer inzicht door betere informatievoorziening .....</b>	<b>25</b>
8.1	Aanbeveling 3: Zorg voor een goede informatievoorziening binnen de gemeente .....	25
8.1	Aanbeveling 4: Voer meer analyses uit op de wél beschikbare informatie .....	26
8.2	Aanbeveling 5: Verminder de afhankelijkheid van de platforms.....	27
<b>9</b>	<b>Vergroot betrokkenheid bij beleid en regels .....</b>	<b>28</b>
9.1	Aanbeveling 6: Zoek meer samenwerking voorafgaand aan het maken van beleid en regels .....	29
9.2	Aanbeveling 7: Analyseer het naleefgedrag en gebruik de uitkomsten om de optimale inzet van handhavinginstrumenten te bepalen.....	30
<b>10</b>	<b>Geef meer aandacht aan het aanpakken van overlast.....</b>	<b>31</b>
10.1	Aanbeveling 8: Maak aanpak van overlast onderdeel van toezicht en handhaving van de regels voor vakantieverhuur.....	31
	<b>Reactie college en Airbnb en nawoord rekenkamer .....</b>	<b>33</b>
<b>11</b>	<b>Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders.....</b>	<b>33</b>
<b>12</b>	<b>Reactie Airbnb.....</b>	<b>37</b>
<b>13</b>	<b>Nawoord rekenkamer .....</b>	<b>39</b>
13.1	Nawoord op reactie college .....	39
13.2	Nawoord op reactie Airbnb.....	43

<b>Onderzoeksverantwoording .....</b>	<b>44</b>
<b>14 Onderzoeksteam.....</b>	<b>44</b>
<b>15 Afbakening en aanpak .....</b>	<b>44</b>

## Conclusies

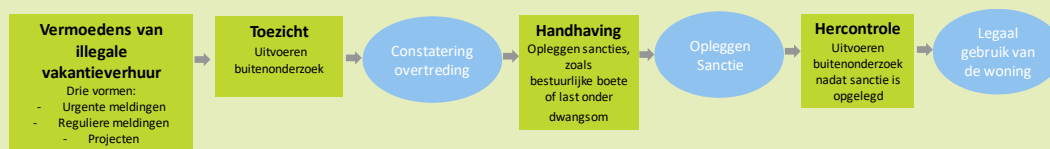
### 1 Uitvoering toezicht en handhaving vakantieverhuur redelijk op orde

Het afhandelen van vermoedens van illegale vakantieverhuur<sup>a</sup> door het Team Vakantieverhuur verloopt over het algemeen redelijk goed. We zien dat twee derde van de onderzoeken succesvol wordt uitgevoerd. Grofweg 45% leidt tot de constatering dat de woning volgens de regels wordt verhuurd. In zo'n 20% wordt een overtreding geconstateerd. Bij ongeveer 70% van de woningen waar een overtreding is geconstateerd, wordt vervolgens een sanctie opgelegd. Het Team Vakantieverhuur controleert of er na een sanctie weer sprake is van een legale situatie. Van de mogelijkheid tot het indienen van een bezwaar wordt veelvuldig gebruikgemaakt. De bezwaren leiden echter vrijwel nooit tot een wijziging van het besluit. Naast de conclusie dat het toezicht en de handhaving op de regels voor vakantieverhuur redelijk op orde zijn, zien we ook dat er nog mogelijkheden zijn om het proces verder te verbeteren.

#### *Proces toezicht en handhaving vakantieverhuur*

Het proces van toezicht en handhaving van vakantieverhuur volgt de volgende stappen:

Figuur 1 – Processtappen toezicht en handhaving vakantieverhuur



Zie voor deze afbeelding in groter formaat [de digitale versie van het rapport](#).

#### 1.1 Toezicht leidt tot succesvol onderzoek, meestal geen illegale situatie

De toezichthouders slagen er bij ongeveer twee derde van de onderzochte woningen in om te constateren of er wel of niet sprake is van een overtreding (69% in 2017 en 61% in

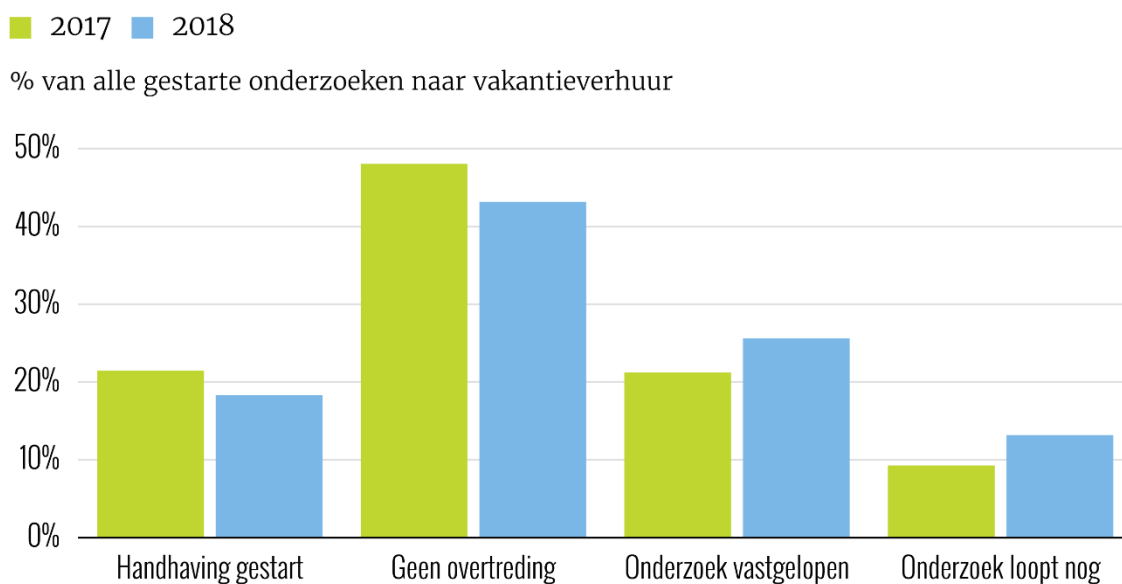
<sup>a</sup> Ons onderzoek richtte zich op de handhaving van de regels voor vakantieverhuur. In de praktijk blijkt echter dat het lastig is uitsluitend te kijken naar vakantieverhuur. Dit heeft te maken met de context van de organisatie van Toezicht en Handhaving van Wonen (handhaving op woonfraude) en dat de andere vormen van toeristische verhuur (zoals short stay en bed & breakfast) in de regelgeving dicht tegen vakantieverhuur aanliggen. In dit bestuurlijk rapport kiezen we ervoor om voor de leesbaarheid te spreken over vakantieverhuur en illegale vakantieverhuur in het geval van overtredingen (hoewel het dan meer precies gaat om illegale toeristische verhuur van woningen).

2018)). Bij het grootste deel van de succesvol<sup>b</sup> onderzochte woningen constateren de toezichthouders dat er geen sprake is van een illegale situatie (48% van de onderzochte woningen in 2017 en 43% in 2018). Bij slechts een vijfde (21% in 2017 en 18% in 2018) van de onderzochte woningen is er sprake van een overtreding, waarna een handhavingprocedure wordt gestart. Een volledig overzicht van de verschillende uitkomsten van ingestelde onderzoeken naar vermoedens van illegale vakantieverblijf is in figuur 1.1. opgenomen. Verder is in 2017 bij 1.598 woningen een onderzoek gestart, in 2018 bij 1.223 woningen.<sup>c</sup> Dit komt overeen met een daling van het aantal vermoedens van illegale vakantieverblijf van 2.417 (in 2017) naar 1.568 (in 2018).

*Wat is vakantieverblijf?*

*Vakantieverblijf is - volgens de definitie in de Huisvestingsverordening 2016 van de gemeente Amsterdam - het tijdens de afwezigheid van de hoofdbewoner hotelmatig in gebruik nemen van een woonruimte. Vakantieverblijf is een van de vormen van toeristische verblijf van woningen. Andere vormen van toeristische verblijf zijn: bed & breakfasts, short stay en illegale hotels. Voor elke vorm van toeristische verblijf van woningen gelden aparte regels. Illegale toeristische verblijf van woningen is een van de vormen van woonfraude waarop Toezicht en Handhaving van Wonen handhaaft.*

Figuur 1.1 – Uitkomsten onderzoeken vermoedens illegale vakantieverblijf



Bron: Gemeente Amsterdam, bewerking Rekenkamer Amsterdam.

<sup>b</sup> Van een succesvol onderzoek is sprake als de toezichthouders in staat zijn geweest te controleren of er sprake is van een illegale situatie.

<sup>c</sup> Deze gegevens zijn gebaseerd op ons onderzoek op basis van de aangeleverde gegevens door Wonen. Deze gegevens zijn volgens ons een goede benadering van de situatie, maar vanwege de kwaliteit van de data en de gemaakte keuzes bij de analyse, geeft het geen exact beeld.

### 1.1.1 Toezicht bij urgente meldingen is succesvoller

Als de gemeente afgaat op een urgente melding<sup>d</sup> dan leidt dat bij 75% van de onderzoeken tot een succesvol onderzoek, bij reguliere meldingen is dat 60%. De urgente meldingen leiden het vaakst tot de start van een handavingsprocedure (32% in 2017 en 28% in 2018), de reguliere meldingen het minst (11% in 2017 en 13% in 2018). Deze bevindingen passen bij de werkwijze van de gemeente om urgente meldingen prioriteit te geven bij de afhandeling, maar het laat ook zien dat de keuze van de gemeente om alle meldingen af te lopen bij reguliere meldingen veel minder oplevert. Dit heeft ook gevolgen voor de doelmatigheid van het uitgevoerde toezicht, aangezien het opvolgen van reguliere meldingen zo'n 42% van de toezichtactiviteiten in beslag neemt (urgente meldingen: 43%). In figuur 1.2 staat de uitsplitsing van de vermoedens van illegale vakantieverhuur naar reguliere meldingen, urgente meldingen en projecten. Vervolgens laten we in figuur 1.3 zien in welke mate het onderzoek van deze verschillende vermoedens leidt tot het opleggen van handhaving omdat een overtreding is geconstateerd.

#### *Wanneer start toezicht?*

Het Team Vakantieverhuur voert onderzoeken uit bij adressen waar een vermoeden is van illegale vakantieverhuur. Deze vermoedens komen voort uit meldingen van de inwoners van Amsterdam of uit projecten die de gemeente zelf uitvoert.

Bij meldingen maken we nog een onderscheid naar urgente meldingen en reguliere meldingen. Bij een urgente melding wordt een melding gedaan van overlast of een vermoeden van illegale vakantieverhuur, en zijn op het moment van melding toeristen aanwezig. Bij een reguliere melding zijn er op dat moment geen toeristen aanwezig.

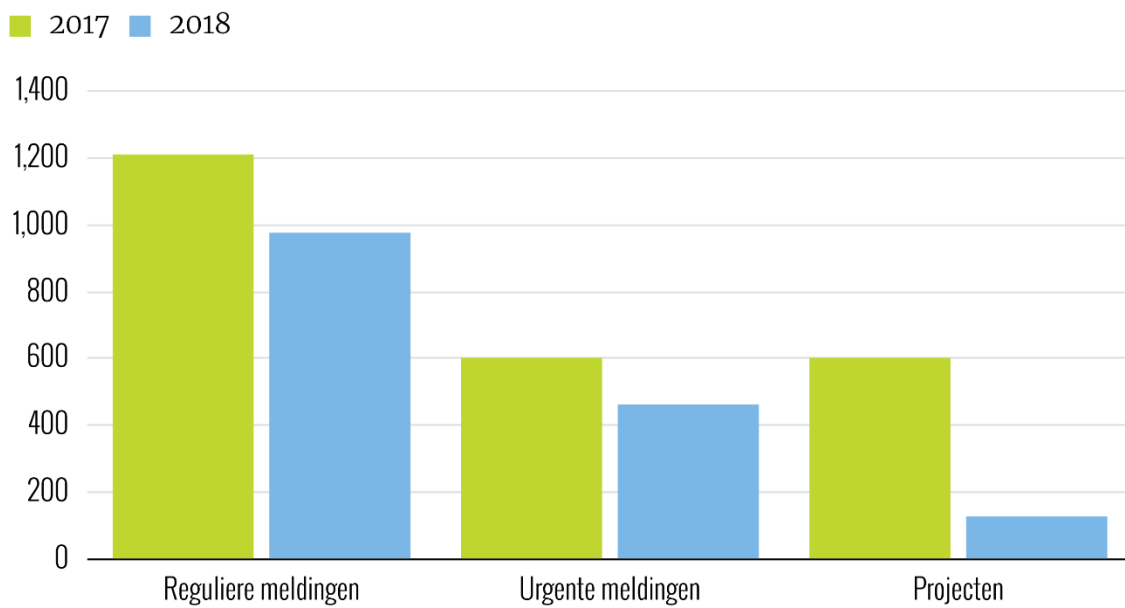
Het Team Vakantieverhuur verzamelt ook zelf informatie waarmee vermoedens van illegale vakantieverhuur worden gesignaleerd. Deze projecten hebben bijvoorbeeld betrekking op: verkregen informatie op basis van digitaal toezicht, onderzoek in specifieke gebieden of moeilijk toegankelijke adressen.

---

<sup>d</sup> Bij een urgente melding is er sprake van overlast of een vermoeden van illegale vakantieverhuur, en is er op het moment van melding een toerist aanwezig. Urgente meldingen krijgen prioriteit doordat zij altijd als eerste worden gelopen. Als er tijd over is, worden reguliere meldingen onderzocht.

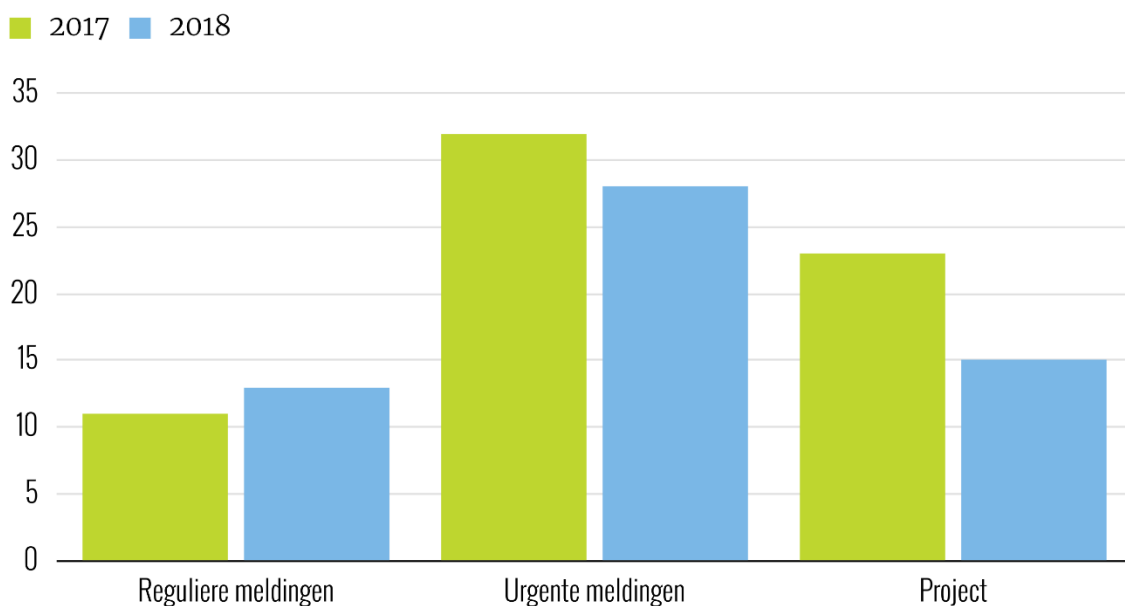


Figuur 1.2 – Vermoedens illegale vakantieverhuur uitgesplitst



Bron: Gemeente Amsterdam, bewerking Rekenkamer Amsterdam.

Figuur 1.3 – Percentages handhaving gestart nadat toezicht is uitgevoerd



Bron: Gemeente Amsterdam, bewerking Rekenkamer Amsterdam.

### 1.1.2 Snelle afhandeling van urgente meldingen en toezicht in het weekend loont

Als de toezichthouders snel op een urgente melding afgaan, dan leidt dat vaker tot het signaleren van een overtreding. In 2017 leidt 36% van de urgente meldingen die binnen 24 uur onderzocht worden tot een handhavingprocedure. Als dit langer duurt, dan daalt dit percentage. In 2018 zien we vooral dat als het langer dan een week duurt, er een daling is van het percentage. We constateren ook dat het lang niet altijd lukt om de urgente meldingen binnen 24 uur af te handelen. In 2017 lukte dit in 60% van de urgente

meldingen en in 2018 bij 69% van de urgente meldingen. Bij de uitvoering zagen we ook dat het lang niet altijd mogelijk is om de urgente meldingen dagelijks te onderzoeken en dat ze worden doorgeschoven naar de volgende dag of een ander moment.

Toezicht dat in het weekend plaatsvindt, blijkt succesvoller dan doordeweeks. Relatief gezien leidt een buitenonderzoek in het weekend twee tot drie keer zo vaak tot het starten van een handhavingsprocedure dan op doordeweekse dagen. In het weekend is een team per dag aanwezig voor het toezicht op illegale vakantieverhuur. Doordeweeks zijn er dagelijks meerdere teams aan het werk om woningen te onderzoeken.

## 1.2 Handhavingsprocedure leidt tot sanctie

In 2017 werd bij 342 woningen een handhavingsprocedure gestart omdat er een overtreding was geconstateerd door toezichthouders. In 2018 was dat het geval bij 223 woningen. Vervolgens leidde dit in 2017 tot het opleggen van sancties bij 248 (73% van de woningen waar een overtreding was geconstateerd door de toezichthouders) en in 2018 bij 146 (65%) woningen.<sup>e</sup> Een groot deel van de handhavingsprocedures dat in 2018 was opgestart, was in 2019 nog niet afgerond.

### *Mogelijke sancties*

De gemeente heeft in de huisvestingsverordening de uitgangspunten vastgelegd voor de handhaving van de regels voor vakantieverhuur. Uitgangspunten bij het opleggen van sancties zijn onder meer dat:

- de boetes dermate hoog moeten zijn, en hierdoor de angst voor een boete zo groot is, zodat de overtreding niet wordt begaan,
- het opleggen van boetes effectiever is dan het opleggen van een dwangsom;
- zowel vakantieverhuurders en de eigenaar van het pand een boete opgelegd kunnen krijgen.

De mogelijke sanctie is het opleggen van een boete voor woningonttrekking. De hoogte van de boete is € 6.000 als niet wordt voldaan aan de meldplicht, en € 20.500 als niet wordt voldaan aan de overige voorwaarden uit de huisvestingsverordening. De gemeente heeft ook de mogelijkheid een last onder dwangsom op te leggen. Deze bedraagt € 50.000 als de overtreding niet binnen de gestelde termijn ongedaan wordt gemaakt.

### 1.2.1 Niet alle overtredingen in gelijke mate gesanctioneerd

Het blijkt dat het Team Vakantieverhuur niet voor alle voorwaarden uit de huisvestingsverordening in gelijke mate sancties oplegt. De ene overtreding is sneller en

---

<sup>e</sup> We noemen hier het totaal aantal gesanctioneerde woningen. Dit is niet gelijk aan het totaal aantal sancties dat is opgelegd voor toeristische verhuur. Het is namelijk mogelijk dat meerdere sancties worden opgelegd voor een overtreding op één adres. Dat kan door voor een overtreding zowel een bestuurlijke boete als een last onder dwangsom op te leggen of door zowel de eigenaar van de woning als de verhuurder te sanctioneren.

adequater te bewijzen dan de andere. De meeste sancties worden opgelegd, omdat de verhuurder niet in de woning woont en omdat het maximaal aantal personen wordt overschreden. Minder sancties zijn opgelegd voor meldplicht en er zijn geen sancties opgelegd voor een overschrijding van de maximale verhuurtermijn. Dat wil echter niet zeggen dat deze overtredingen niet worden geconstateerd. Het kan ook voorkomen dat er meerdere overtredingen tegelijk worden geconstateerd. De gemeente kiest er dan voor een sanctie op te leggen voor de overtreding waarvoor het meeste bewijs beschikbaar is. De verwachting is wel dat de gemeente op korte termijn strenger gaat handhaven op overtredingen van de meldplicht en de maximale verhuurtermijn. Ook constateren wij dat het informatiesysteem zich er niet voor leent om op een eenvoudige wijze inzicht te krijgen in de aard van de overtreding waarvoor de gemeente heeft gesanctioneerd.

### **1.2.2 Sancties houden stand na bezwaar**

Het overgrote deel van de ingediende bezwaar- en beroepsprocedures wordt niet-gegrond verklaard. Dat wil zeggen dat de opgelegde sancties na een heroverweging stand houden. We zien dat de meeste bezwaren worden ingediend voor opgelegde boetes voor het niet voldoen aan de voorwaarde om de woning als hoofdverblijf te hebben, gevolgd door het niet voldoen aan de meldplicht en verhuur aan meer dan vier personen. In totaal zijn er in 2018 voor de opgelegde boetes 79 bezwaren ingediend en zijn er 5 gegrond verklaard.<sup>f</sup>

### **1.2.3 Na sanctie vindt hercontrole plaats**

Het Team Vakantieverhuur controleert bij alle woningen waar een sanctie is opgelegd of de situatie naar tevredenheid is hersteld. Het doel van het opleggen van een sanctie is immers dat de overtreding ongedaan wordt gemaakt. Deze 'hercontroles' worden net zo vaak uitgevoerd totdat men heeft kunnen vaststellen dat er geen sprake meer is van een overtreding. Bij 212 van de 248 woningen waarvan in 2017 een sanctie is opgelegd, is een hercontrole uitgevoerd, voor 2018 was dit bij 118 van de 146 woningen. Voor 2017 werd geconstateerd dat er in 73% van de gesanctioneerde woningen geen sprake meer was van een overtreding, voor 2018 was dit 51%. Voor 2018 geldt dat er nog veel woningen zijn waarvan de hercontroles in 2019 worden uitgevoerd. We constateren dat de uitvoering van de hercontroles nog niet optimaal verloopt. Zo is een praktisch probleem dat de hercontroles veelal op doordeweekse dagen worden uitgevoerd, terwijl het vaak noodzakelijk is om de bewoner zelf thuis aan te treffen, en die is dan meestal aan het werk.

## **1.3 Onvoldoende mogelijkheden om te leren van bezwaar en beroep**

Het is lastig om op een eenvoudige manier te leren van de ingediende bezwaren. Dit heeft te maken met de onmogelijkheid om analyses te maken: er kan geen koppeling worden gelegd tussen het informatiesysteem waarin het handhavingsproces is vastgelegd en het informatiesysteem waarin de bezwaar- en beroepszaken worden afgehandeld. Ook is het niet mogelijk te specificeren aan welke voorwaarde niet is voldaan om de woning voor

---

<sup>f</sup> Dit betreft de periode vanaf februari 2018 tot en met 31 december 2018.

vakantieverhuur aan te bieden. Het Team Vakantieverhuur en de betrokken juridische afdelingen bij de gemeente hebben wél regelmatig overleg over de ingediende bewaar- en beroepsprocedures.

#### 1.4 Innen van opgelegde boetes duurt lang

De gemeente heeft alleen zicht op de financiële sancties die zijn opgelegd voor woonfraude in het algemeen; niet specifiek voor alleen vakantieverhuur. Ook is er geen onderscheid te maken tussen opgelegde bestuurlijke boetes en dwangsommen.<sup>§</sup> Voor 2017 en 2018 is voor meer dan € 4 miljoen aan dergelijke sancties voor woonfraude opgelegd. In 2019 is dit, tot en met juni, ruim € 2 miljoen. Het innen van de opgelegde sancties blijkt een langdurig proces. Voor de jaren 2017 en 2018 staat nog ruim 50% van de vorderingen open. De verwachting is dat deze vorderingen nog wel geïnd zullen worden. Er zijn maatregelen voorgesteld om het inningsproces te verbeteren. Welke maatregelen er precies worden genomen, is echter onvoldoende duidelijk.

## 2 Toezicht en Handhaving gericht op illegale vakantieverhuur en brandveiligheid

**Toezicht en Handhaving van de gemeente is gericht op het tegengaan van illegale vakantieverhuur<sup>h</sup> en brandonveilige situaties. De gemeente handhaaft niet op basis van overlast. Wel is overlast genoemd als mogelijk risico van vakantieverhuur en is het een van de redenen voor het stellen van regels voor vakantieverhuur. De meldingen die de gemeente van Amsterdamse inwoners ontvangt, komen veelal wel voort uit ervaren overlast. De gemeente gebruikt de meldingen van overlast uitsluitend om een onderzoek in te stellen waarbij wordt gecontroleerd of er sprake is van woonfraude of een brandonveilige situatie.**

### 2.1 Overlast, brandgevaar en illegale vakantieverhuur zijn risico bij vakantieverhuur

Aanvankelijk (in 2012) was er voor het fenomeen vakantieverhuur nog geen aanleiding om regels te stellen. Het werd juist gezien als mogelijkheid om toerisme en economie in de stad te stimuleren. Het college zag wel risico's bij het vakantieverhuur, waaronder overlast, brandonveilige situaties, illegale hotels en het gebrek aan afdracht van toeristenbelasting. Pas toen vakantieverhuur een vlucht nam in de stad, zag de gemeente reden om voorwaarden te stellen aan vakantieverhuur. Om de risico's te beperken, stelt de gemeente voorwaarden waaronder vakantieverhuur is toegestaan. In het stedelijk handhavingsprogramma wordt genoemd dat overlast, brandonveilige situaties en afname

---

<sup>§</sup> Een dwangsom wordt pas geïnd nadat deze verbeurd is verklaard.

<sup>h</sup> Met illegale vakantieverhuur bedoelen we hier de handhaving op de voorwaarden waaronder vakantieverhuur mag plaatsvinden op basis van de *Huisvestingsverordening 2016* van de gemeente Amsterdam.

van de woonfunctie aanleiding zijn om de handhaving van woonfraude tot stedelijke prioriteit aan te merken.

#### *Voorwaarden vakantieverblijf*

De gemeente kent verschillende voorwaarden waaronder vakantieverblijf is toegestaan. De regels zijn opgenomen in de huisvestingsverordening, het bouwbesluit en het bestemmingsplan. Daarnaast is de vakantieverblijver verplicht om toeristenbelasting af te dragen. In de huisvestingsverordening staat dat vakantieverblijf zonder vergunning voor woningonttrekking is toegestaan als voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- de hoofdbewoner heeft de woning feitelijk als hoofdverblijf en staat als zodanig opgenomen in de basisadministratie;
- vakantieverblijf vindt maximaal 30 dagen per jaar plaats (tot 2019 was dit 60 dagen);
- er wordt aan niet meer dan vier personen onderdak verleend;
- er is geen sprake van een huurwoning in eigendom van een woningcorporatie;
- de hoofdbewoner doet elke keer dat de woning voor vakantieverblijf wordt gebruikt, hiervan een melding bij het college van burgemeester en wethouders.

Op de website van de gemeente staan de volgende aanvullende voorwaarden voor vakantieverblijf:

- de woning heeft een woonbestemming;
- er moet toeristen- en inkomstenbelasting worden afgedragen;
- de verhuurder of een Vereniging van Eigenaars (VvE) moet toestemming geven;
- de gasten veroorzaken geen overlast;
- de woning voldoet aan de brandveiligheidseisen;
- er mogen geen ruimtes buiten de woning (zoals tuinhuisjes, tenten en bootjes) worden verhuurd aan toeristen.

## **2.2 Melders melden vooral bij overlast en illegale vakantieverblijf**

Uit ons onderzoek blijkt dat melders vooral een melding doen, omdat zij overlast ervaren van toeristen (59%). Ook geeft een klein deel van de respondenten aan dat zij zelfs een dreigende of intimiderende sfeer ervaren voor de aanwezigheid van toeristen. Melders noemen vermoedens van illegale vakantieverblijf als andere belangrijke reden om een melding te doen bij de gemeente. Als de melders een melding doen, dan willen zij ook vooral bereiken dat de overlast wordt verholpen (62%) en/of dat de verhuurder wordt aangesproken voor het verhuur van de woning (58%).

## **2.3 Toezicht en handhaving vooral gericht op illegale vakantieverblijf en brandgevaar**

Meldingen van burgers over overlast zijn een aanleiding om onderzoek in te stellen. Team Vakantieverblijf richt zich vervolgens bij het onderzoek op het vaststellen of er al dan niet

sprake is van woonfraude, of een brandonveilige situatie (en ook of het gebruik in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan). Als er uitsluitend sprake is van overlast, dan doet de gemeente niets. De gemeente geeft echter richting de inwoners van Amsterdam wel het signaal af dat zij overlast als gevolg van vakantieverhuur kunnen melden bij de gemeente en dat de gemeente daar dan tegen optreedt. Het nalaten van ingrijpen staat dus haaks op deze belofte en is ook niet in lijn met de risico's die de gemeente signaleert als gevolg op vakantieverhuur.

## 2.4 Gemeente zoekt niet actief naar mogelijkheden om overlast aan te pakken

De gemeente ziet overlast als risico van vakantieverhuur. De gemeente stelt zichzelf echter niet de vraag of de huidige aanpak de gewenste oplossing biedt voor het probleem van de overlast die ervaren wordt. De gemeente pakt overlast aan door gebruik te maken van de handhavingsmogelijkheden gericht op woonfraude. Ook gaat de gemeente in dit kader niet in op initiatieven van de platforms en een belangengroep om samen te werken aan het tegengaan van overlast als gevolg van vakantieverhuur.

## 3 Melders en vakantieverhuurders kritisch op werkwijze gemeente

**De melders en de vakantieverhuurders zijn niet tevreden met het optreden van de gemeente na een melding. Melders vinden vooral dat zij niet goed worden geïnformeerd over de opvolging van de melding door de gemeente.**

**Vakantieverhuurders vinden het optreden van de gemeente gedurende het onderzoek in de woning buitenproportioneel. De vakantieverhuurders hadden vooral geen vertrouwen in de objectiviteit van het onderzoek.**

### 3.1 Melders niet goed geïnformeerd over afhandeling melding

De melders gaven de afhandeling van hun melding gemiddeld een 5,1. Als na de melding een handhavingstraject startte, gaven de melders de afhandeling van hun melding gemiddeld een 6,0. Slechts een derde van de melders vond dat hij/zij goed werd geïnformeerd over de voortgang van de melding. Voor meldingen waarbij handhaving had plaatsgevonden, was dit 57%. De afhandeling had volgens 57% niet het gewenste resultaat opgeleverd. Bij 44% was de situatie niet veranderd en bij 4% zelfs verslechterd. Volgens de melders reageert de gemeente niet snel genoeg op de meldingen en veronderstellen de melders een gebrek aan doortastendheid bij de toezichthouders.

*"Er zijn nog steeds regelmatig groepen toeristen te zien (4 tot 6 per keer). Ik heb dus geen idee of er iets met mijn meldingen gebeurd is en zo ja, wat het resultaat was. Het resultaat is in ieder geval niet dat er nu permanente bewoners zijn. Misschien is de eigenaar overgestapt op HomeAway of Booking.com."*

*"De melding werd niet direct opgepakt waardoor een heterdaad betrapping niet (meer) mogelijk was. Wellicht direct controleren zou beter resultaat opgeleverd hebben."*

*"De gemeente neemt pas de volgende werkdag contact op, dat is veel te traag. Dan vraagt diegene, die de melding afhandelt, of de toeristen thuis zijn maar dat weet ik dan niet aangezien het al een dag later is. De mensen die de afhandeling doen zijn okay, maar de snelheid van de afhandeling is echt te traag waardoor het geen effect heeft."*

Bron: Melders in onze enquête.

### 3.2 Verhuurders vinden optreden gemeente bij onderzoek buitenproportioneel

De verhuurders<sup>i</sup> beoordeelden de wijze waarop de gemeente hen en de huurders van de woning heeft behandeld met een zware onvoldoende (2,4). De redenen hiervoor zijn divers. De verhuurders vonden dat zij slecht door de toezichthouders bejegend werden, dat hun privacy tijdens het onderzoek werd geschonden, en dat de gasten niet op hun rechten werden gewezen. Daarnaast blijkt uit de reacties van de verhuurders weinig vertrouwen in de oprechte intenties van het onderzoek. Men heeft de indruk dat het onderzoek vooringenomen is en stelt ook dat feiten niet goed worden weergegeven. Ook gaven ze aan dat ze pas van de gemeente uitslag van het onderzoek kregen wanneer zij hier meerdere keren om hadden gevraagd. Terwijl de hoogte van de sancties tot grote onzekerheid en spanningen kan leiden bij de verhuurders.

*"De controleurs waren erg onvriendelijk en gaven mij een zeer onprettig gevoel in mijn eigen huis."*

*"Bij bezoek: vreselijk opdringerig, brutaal en ongepast. Alsof ik een crimineel was. Terwijl ik gewoon in mijn eigen huis was! En zij dus te gast. Het was echt beangstigend, heel vervreemdend. Nog steeds krijg ik de rillingen als ik maar een handhavingsauto zie. Echt heel kwalijk, mijn inziens."*

*"Ik vond de manier waarop onze woning werd doorzocht ronduit onbeschoft."*

*"Onaangekondigd, intimiderende vooringenomen suggestieve vragen, rapportage die niet klopte, maandenlang moeten wachten op de bevindingen heel frustrerend temeer omdat ik geen fouten had gemaakt."*

Bron: Verhuurders in onze enquête.

---

<sup>i</sup> Voor deze enquête konden respondenten op eigen initiatief onze online vragenlijst invullen. Dat maakt dat er bij deze enquête sprake is van een zekere mate van zelfselectie. De enquête is ingevuld door vakantieverhuurders, maar ook door veel bed & breakfast-eigenaren. Wij vinden de ervaringen van deze laatste groep eveneens relevant, het is namelijk wel illustratief voor het soort problemen die verhuurders met de toezicht en handhaving van de gemeente ervaren. In totaal hebben uiteindelijk 89 mensen deze enquête ingevuld. In deze sectie spreken wij voor de gehele groep respondenten van 'verhuurders'.

## 4 Onvoldoende zicht op doelmatigheid werkwijze

**De gemeente heeft onvoldoende zicht op de mate waarin de werkwijze van het toezicht- en handhavingsproces van vakantieverhuur doelmatig is. Dit komt, omdat de gemeente onvoldoende gebruikmaakt van de beschikbare informatie om de resultaten van uitvoering van het toezicht en handhaving te analyseren, en om op basis daarvan te bepalen op welke manier de beschikbare handhavingscapaciteit het beste kan worden ingezet. Daarnaast ontbreekt het aan specifieke gegevens voor vakantieverhuur over de kosten, financiële opbrengsten en maatschappelijke effecten.**

### 4.1 Geen analyses voor een doelmatige handhaving

De gemeente maakt nog slechts zeer beperkt gebruik van de beschikbare informatie om te bepalen op welke manier de beschikbare handhavingscapaciteit het beste kan worden ingezet. We constateren dat het Team Vakantieverhuur werkt met digitale dashboards om de werkvoorraad onder controle te houden. Ook wordt de beschikbare informatie gebruikt voor het digitaal toezicht. Van analyses van de uitvoering van het proces, zoals wij hebben gedaan, maakt de gemeente geen gebruik. Dit heeft te maken met de kwaliteit van de beschikbare informatie, het sterk verouderde informatiesysteem en de implementatie van een breder project om informatiegestuurd handhaven voor woonfraude te implementeren. Onze data-analyses laten echter zien dat het, ondanks de kwaliteit van de beschikbare data, toch mogelijk is om beter inzicht te krijgen in welke werkwijze het meest succesvol is. Deze informatie kan volgens ons nu al worden gebruikt voor het bepalen van de meest optimale inzet van de beschikbare capaciteit van de afdeling Toezicht en Handhaving.

### 4.2 Alleen indicatief inzicht in kosten en opbrengsten

Het budget voor Team Vakantieverhuur is onderdeel van het totale budget van de afdeling Toezicht en Handhaving en kan uitsluitend bij benadering voor de jaren na 2016 worden bepaald. De (begrote) capaciteit voor het Team Vakantieverhuur is circa 25 fte. Het aantal fte dat daadwerkelijk wordt ingezet voor de handhaving van vakantieverhuur fluctueert gedurende het jaar. Medewerkers kunnen afhankelijk van politieke prioriteiten of pieken in de werkzaamheden ook voor het bestrijden van andere vormen van woonfraude worden ingezet. Vanwege het moeilijke zicht op het budget en de personeelsformatie kan niet goed gevolgd worden of de toegekende structurele prioriteit ter hoogte van € 1 miljoen en de incidentele prioriteit van € 0,5 miljoen (bestemd voor toezicht op bed & breakfasts) ook daadwerkelijk hebben geleid tot meer inzet. De financiële opbrengsten die horen bij de handhaving op de regels van illegale vakantieverhuur vallen uiteen in opbrengsten uit toeristenbelasting uit vakantieverhuur en opbrengsten uit het innen van boetes en dwangsommen. Deze opbrengsten kunnen niet specifiek worden uitgesplitst naar vakantieverhuur. Volgens Airbnb is er vanaf 2015 € 25 miljoen aan toeristenbelasting



(zowel vanuit vakantieverhuur als bed & breakfasts) afgedragen aan de gemeente Amsterdam.

### 4.3 Zicht op maatschappelijk effect beperkt en onvolledig

Het inzicht in de mate waarin handhaving op het naleven van de regels voor vakantieverhuur leidt tot de gewenste maatschappelijke effecten, is beperkt. De gemeente heeft zicht op het aantal woningen dat na overtreding van de regels voor vakantieverhuur weer conform de regels wordt bewoond. Voor woningen waarbij de regels voor toeristische verhuur zijn overtreden, geldt dat in 2017 367 en in 2018 306 woningen weer volgens de regels worden bewoond. Dit wil niet zeggen dat het hier gaat om woningen die vóór de overtreding niet als woning werden gebruikt, zoals de gemeente suggereert. Over de realisatie van de maatschappelijke effecten die de gemeente voor ogen heeft bij het bestrijden van woonfraude<sup>i</sup> - waaronder vakantieverhuur valt - zijn geen gegevens beschikbaar.

## 5 Gebrekkige informatie maakt toezicht en handhaving lastig

**De gemeente beschikt niet over toereikende informatie om de naleving van de regels voor vakantieverhuur, waaronder het afdragen van toeristenbelasting, te kunnen monitoren en om gericht de naleving te kunnen controleren. Het grootste knelpunt vormt het gebrek aan overzicht waar vakantieverhuur plaatsvindt. De belangrijkste bron van informatie over mogelijke overtredingen zijn meldingen van burgers. De gemeente spant zich wel in om de informatiepositie te verbeteren door het invoeren van de meldplicht, het intensiveren van digitaal toezicht en de mogelijkheden die de nieuwe *Wet toeristische verhuur van woonruimte* gaat bieden. Voor toeristenbelasting lijkt de gemeente erg afhankelijk van de afdracht van de platforms.**

### 5.1 Meldingen van burgers belangrijkste bron van informatie

Het grootste deel van de controles die de gemeente uitvoert, komt voort uit de meldingen van burgers. Deze meldingen zijn daarmee de belangrijkste bron van informatie voor de handhaving van de regels voor vakantieverhuur. Dat wil niet zeggen dat meldingen altijd een goed beeld geven van de problemen die ontstaan door vakantieverhuur. Melders kunnen zich namelijk ook laten leiden door oneigenlijke belangen of zijn soms niet goed op de hoogte van de geldende regels. Maar om een volledig beeld te krijgen van de mogelijke problemen in de stad blijft het belangrijk dat melders bereid zijn om te melden. En dat valt

---

<sup>i</sup> In het *Stedelijk Handhavingsprogramma* heeft de gemeente de beoogde maatschappelijke effecten bij de handhaving op woonfraude - waaronder vakantieverhuur valt - opgenomen. Het gaat om meerdere maatschappelijke effecten: het aantal woningen waarin weer wordt gewoond is toegenomen, toeristen kunnen met een veilig gevoel een overnachting boeken, eerlijke concurrentie voor legale hotels, brandveiligheid in de stad neemt toe, leefbaarheid en sociale cohesie nemen toe.

nog tegen. Uit onderzoek blijkt dat de meldingsbereidheid op ongeveer 10% blijft steken. De bereidheid om te melden neemt toe als men overlast ervaart.

## 5.2 Meldplicht ingevoerd, naleving onvoldoende

De gemeente heeft de meldplicht ingevoerd.<sup>k</sup> De gemeente wilde daarmee meer grip krijgen op vakantieverbuur in de stad. De gemeente constateert dat de naleving van de plicht om vakantieverbuur te melden onvoldoende is. Zo zijn er in 2018 van 5.532 adressen meldingen van vakantieverbuur ontvangen, terwijl op basis van data van Airbnb kan worden ingeschat dat bij mogelijk 15.000 woningen vakantieverbuur plaatsvindt.<sup>l</sup> De gemeente wil nu meer gaan handhaven op overtredingen van deze voorwaarde uit de huisvestingsverordening. Naast het feit dat de gebrekkige naleving zorgt voor een beperkt inzicht in locaties en het aantal overnachtingen, zou de gemeente ook meer informatie kunnen ophalen van de vakantieverbuurders. Zo hoeft de vakantieverbuurder bij de melding niet aan te geven via welk platform wordt verhuurd, geen inzicht te geven in de advertentie en geen bewijs mee te zenden dat de eigenaar en de VvE akkoord zijn met de verhuur van de woning.

## 5.3 Digitaal toezicht opnieuw geïntensiveerd

De gemeente is in het voorjaar van 2019 opnieuw gestart met digitaal toezicht. Dit 'project Sahara' moet meer relevante informatie opleveren over mogelijke overtredingen. De gemeente wil hiermee enerzijds proactief afgaan op vermoedens van illegale vakantieverbuur van woningen en anderzijds direct een handhavingsprocedure kunnen starten. Knelpunten zijn dat de gemeente afhankelijk is van de informatie op de websites van de platforms en dat het digitaal toezicht een arbeidsintensief proces is. Steeds als de structuur van de informatie wijzigt, moeten ook de 'scrape'<sup>m</sup> worden aangepast.

## 5.4 Nieuwe wetgeving biedt mogelijkheden

In 2020 wordt verwacht dat er een nieuwe *Wet toeristische verhuur van woonruimte* in werking treedt. Deze wet biedt mogelijkheden om beter grip te krijgen op toeristische verhuur. Zo wordt een registratieplicht ingevoerd. De vakantieverbuurder vraagt een uniek registratienummer aan en iedere keer dat de woning voor vakantieverbuur wordt aangeboden, moet dit nummer worden vermeld. Ook krijgt de gemeente de mogelijkheid om een dagen criterium, meldplicht per verhuring en een vergunningplicht in te stellen in gebieden waar vakantieverbuur zorgt voor ongewenste neveneffecten. Deze nieuwe

---

<sup>k</sup> De meldplicht houdt in dat de hoofdbewoners iedere keer dat zij hun woning aanbieden voor vakantieverbuur, hiervan melding doen bij de gemeente.

<sup>l</sup> Het gaat hier om het aantal gehele woningen dat in 2018 bij benadering volgens data van Airbnb daadwerkelijk is verhuurd.

<sup>m</sup> Bij het digitaal scrapen gaat het zowel om het verzamelen van de informatie die zichtbaar aanwezig is op de website, maar ook om informatie die kan worden achterhaald uit de 'code' van de website.

mogelijkheden leveren mogelijk een betere informatiepositie op voor de gemeente. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat de regels voldoende worden nageleefd. Onze conclusies over de naleving van de meldplicht laten zien dat dit niet automatisch het geval is.

## 5.5 Heffen en innen van toeristenbelasting erg afhankelijk van platforms

Alle vakantieverhuurders moeten zich registreren bij Belastingen als belastingplichtige en elk jaar aangifte doen voor de toeristenbelasting. Voor het volledig heffen en innen van toeristenbelasting steunt Belastingen grotendeels op overeenkomsten met platforms zoals Airbnb. Ter illustratie: Airbnb geeft aan sinds 2015 zo'n € 25 miljoen aan toeristenbelasting te hebben geïnd bij verhuurders (en afgedragen aan Belastingen). De mogelijkheden om zelfstandig vast te stellen dat de door vakantieverhuurders afgedragen toeristenbelasting volledig is, zijn erg beperkt en hier wordt omwille van doelmatigheid ook niet een grote inzet op gepleegd. De meldplichtregistratie zou een interessante bron voor Belastingen zijn om beter zicht te krijgen op naleving van de regels voor toeristenbelasting. Vooralsnog ontbreekt het echter aan afspraken om deze informatiedeling mogelijk te maken. Belastingen benadrukt dat er geen signalen zijn dat de naleving van de regels voor toeristenbelasting problematisch is. Deze stelling kan echter niet worden onderbouwd. Integendeel, er lijkt wel degelijk sprake te zijn van dergelijke signalen: uit onderzoek van Belastingen blijkt dat 290 vakantieverhuurders ten onrechte niet bekend waren als belastingplichtige.<sup>11</sup>

## 6 Inzet preventieve en repressieve maatregelen onvoldoende gebaseerd op analyse

**De gemeente heeft onvoldoende analyses gemaakt om te bekijken op welke manier het naleefgedrag van de doelgroep kan worden vergroot. Dit maakt dat de gemeente mogelijk kansen laat liggen om effectieve handhavinginstrumenten in te zetten en om meer gebruik te maken van kansen die samenwerking met derden kan bieden. Duidelijk is dat de gemeente aandacht heeft voor preventieve maatregelen om het naleefgedrag van de vakantieverhuurders te vergroten. Dit komt vooral tot uitdrukking in de inzet van communicatie. De gemeente onderkent dat derden, zoals platforms en VvE's, een belangrijke rol kunnen spelen bij het bevorderen van naleving. Van samenwerking is echter momenteel geen sprake (meer). Bij het opstellen van regels houdt de gemeente onvoldoende rekening met de vraag of het mogelijk is om de regels daadwerkelijk te kunnen handhaven.**

---

<sup>11</sup> Belastingen benadrukt dat van deze 290 gevallen het grootste deel wél al via het platform de verschuldigde toeristenbelasting had afgedragen. Dit betekent dat het hier voor het overgrote deel zou gaan om het niet-naleven van de verplichting voor verhuurders om, ook als al via het platform toeristenbelasting is afgedragen, zich alsnog te registreren bij Belastingen en aangifte te doen.

## **6.1 Geen goed zicht op mogelijkheden vergroten naleefgedrag**

Zowel Wonen als Belastingen heeft geen analyse gemaakt van het naleefgedrag van de regels voor vakantieverhuur (waaronder ook het afdragen van toeristenbelasting). Wonen heeft wel oog voor andere partijen die een rol kunnen spelen bij de naleving van de regels (zoals de platforms), maar heeft geen gedegen analyse gemaakt om te bepalen welke preventieve en repressieve handhavinginstrumenten het beste kunnen worden ingezet om naleving van de regels te stimuleren. Dit leidt ertoe dat de gemeente onvoldoende zicht heeft op de mate waarin de verschillende (doel)groepen bereid zijn de regels voor vakantieverhuur na te leven en de wijze waarop het naleefgedrag van deze groepen kan worden vergroot.

## **6.2 Preventieve maatregelen bestaan vooral uit communicatie**

Voor preventie zet de gemeente vooral in op communicatie. Zo brengt de gemeente de voorwaarden waaronder vakantieverhuur is toegestaan onder de aandacht en worden bewoners gewezen op de mogelijkheid om vermoedens van illegale vakantieverhuur en overlast te melden. Verder maakt de gemeente zichtbaar dat op overtredingen van de regels wordt gehandhaafd. Onder andere door media mee te laten kijken bij controles, en het opleggen van boetes en dwangsommen onder de aandacht te brengen. De gemeente wil dat de platforms de regels voor vakantieverhuur juist en actief communiceren aan de verhuurders van woningen. De gemeente controleert echter niet actief of de platforms dit ook doen.

## **6.3 Gemeente zet onvoldoende in op samenwerking met derden**

De samenwerking tussen de gemeente en derden is beperkt. Ten eerste betreft de gemeente derden niet actief bij het stellen van nieuwe regels. Ten tweede is er vanaf 2019 geen constructief overleg meer tussen de gemeente en de platforms vanwege een conflict over de maximale verhuurtermijn. De platforms hebben wel aangegeven op andere gebieden te willen samenwerken met de gemeente. De gemeente geeft hier geen gehoor aan. Ten derde zet de gemeente ook niet actief in op een mogelijke andere samenwerking. De gemeente ziet wel dat VvE's een belangrijke speler zijn bij het stellen van voorwaarden voor vakantieverhuur en de naleving van regels, maar beperkt zich tot het informeren van VvE's hierover. De gemeente vindt dat sleutelbedrijven de regels moeten naleven en met de belangenvereniging voert de gemeente wel overleg, maar zijn geen constructieve afspraken gemaakt.

## **6.4 Onvoldoende aandacht voor handhaafbaarheid regels**

Bij het opstellen van de regels voor vakantieverhuur heeft de gemeente nog te weinig in beeld op welke manier de regels in de praktijk kunnen worden gehandhaafd. Hierdoor moeten regelmatig achteraf maatregelen worden genomen, zoals het inzetten van extra capaciteit of het invoeren van extra regels nadat is geconstateerd dat er problemen zijn bij

het handhaven. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het instellen en handhaven van de meldplicht. Wel heeft de gemeente oog voor de juridische handhaafbaarheid. Het lijkt dat de aanscherping van de regels met name wordt ingegeven vanuit de politiek-maatschappelijk druk en dat toezicht en handhaving vervolgens oplossingen moet bedenken om handhaving van de regels mogelijk te maken.

## Hoofdconclusie

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

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

### Hoofdconclusie

De uitvoering van het handhavingsproces van vakantieverhuur verloopt redelijk goed. Wel plaatsen wij kanttekeningen bij de doeltreffendheid en de doelmatigheid. De uitvoering en prioriteiten van het handhavingsproces kunnen scherper. Ook is er nu te weinig aandacht voor het aanpakken van overlast die ontstaat door vakantieverhuur. Verder ontbreekt een heldere analyse van factoren die bijdragen aan het naleven van de regels voor vakantieverhuur. Het inzicht in de doelmatigheid van het handhavingsproces is beperkt, mede door moeilijk toegankelijke en slecht analyseerbare informatie.

### Analyse

Vakantieverhuur heeft sinds 2012 een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt in Amsterdam. Aanvankelijk werd vakantieverhuur nog gezien als een verrijking voor de stad: een manifestatie van de deeleconomie met haar vele voordelen. Gaandeweg veranderde deze houding en werd vakantieverhuur meer kritisch benaderd. Er worden steeds meer problemen in de stad geassocieerd met vakantieverhuur: drukte en overlast door het toegenomen toerisme en krapte op de woningmarkt. Dit zorgde voor meer en steeds scherpere regels voor vakantieverhuur. Tegelijkertijd is vakantieverhuur een verschijnsel dat lastig in kaart is te brengen. Het is moeilijk om vragen te beantwoorden als: waar vindt het plaats en hoe vaak gebeurt het?

Tegen deze achtergrond verloopt de uitvoering van de handhaving van de regels voor vakantieverhuur redelijk goed. Toezichthouders slagen erin om een groot deel van meldingen van (vermoedens van) illegale vakantieverhuur te onderzoeken. Als er sprake is van een geconstateerde overtreding volgt ook veelal het succesvol opleggen van een sanctie in de vorm van een boete of dwangsom. Een kanttekening hierbij is wel dat het onderzoek van de meldingen nog relatief weinig leidt tot het constateren van overtredingen van de regels. Dit is in ongeveer 20% van de onderzochte meldingen het geval. Scherpere keuzes in de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd, moeten dit percentage kunnen verhogen.

Vakantieverhuur gaat ook over de relatie tussen burens. Weegt het belang van een bewoner om de eigen woning te verhuren op tegen eventuele overlast die ontstaat voor de directe

buren? Dit is niet iets abstracts, maar gaat over hoe mensen in hun eigen huis kunnen leven en daar plezier van hebben. Dit leidt tot concrete en (al snel) emotionele voorvallen; zo blijkt ook uit ons onderzoek. Bewoners die telkens weer geconfronteerd worden met toeristen in hun trappenhuis of portiek, last kunnen hebben van overlast en zich soms niet meer veilig voelen in hun eigen huis. En aan de andere kant verhuurders die zich opgejaagd wild voelen, en twifelen aan de oprechtheid van klachten en ingestelde onderzoeken. Kortom: ruzie in het trappenhuis die moeilijk uit zichzelf wordt opgelost en direct het woongenot van Amsterdammers raakt.

Vanuit dit perspectief is de handhaving van de regels voor vakantieverhuur nog onvoldoende doeltreffend en doelmatig, omdat dit probleem niet echt lijkt te worden aangepakt. De ontwikkeling van de regels voor vakantieverhuur en de handhaving daarvan is vooral gericht op het bestrijden van woonfraude en brandonveilige situaties. Overlast was een van de aanleidingen voor het stellen van regels voor vakantieverhuur (en maakt deel uit van de voorwaarden om aan vakantieverhuur te mogen doen) en is de meest genoemde reden om melding te doen bij de gemeente, maar er wordt niet op gehandhaafd. Als er geen sprake is van woonfraude of een brandonveilige situatie, dan wordt er niet ingegrepen. Het probleem blijft dan onopgelost en burens (maar ook VvE's) zijn op zichzelf aangewezen om er met elkaar uit te komen.

Wij denken dat deze overlast meer aandacht verdient. Daarbij is het verder aanscherpen van de regels om woonfraude te bestrijden niet de juiste weg. Met dergelijke regels wordt overlast namelijk niet direct aangepakt, maar kan hooguit indirect enig effect worden gerealiseerd. De aanpak van overlast door vakantieverhuur vergt naar onze mening een nieuw instrumentarium.

Daarnaast is het van belang dat er heldere analyses zijn van de factoren die bijdragen aan het naleven van de regels en het functioneren van de handhaving daarvan. Dit maakt een afgewogen inzet van preventieve en repressieve maatregelen mogelijk. Dergelijke analyses ontbreken echter. Bij het opstellen van nieuwe regels worden partijen zoals belangenverenigingen, platforms en VvE's tot op heden onvoldoende betrokken en voor de praktische handhaafbaarheid is weinig oog. Meer aandacht hiervoor draagt bij aan een doeltreffende en doelmatige handhaving.

De stormachtige ontwikkeling van vakantieverhuur in Amsterdam heeft de gemeente aangezet tot actie. Met voortvarendheid zijn er nieuwe regels bedacht en ingevoerd. Betrokken ambtenaren hadden vervolgens hun handen vol aan toezicht en handhaving. In deze dynamiek is er tot nu toe te weinig tijd geweest om na te denken over de wijze waarop de gemeente de vakantieverhuur in de stad wil beïnvloeden. Tegelijkertijd is de benodigde informatie om hier zinnig over na te denken moeilijk toegankelijk. Belangrijke informatie over het verloop van de eigen processen wordt bijgehouden in verouderde, moeilijk bruikbare en niet-gekoppelde systemen.

Het is jammer, maar dus wel te begrijpen dat er nog weinig aandacht is geweest voor de achterliggende strategische vragen. Het is echter inmiddels wel hoognodig dat daar

verandering in komt. Met de aankomende *Wet toeristische verhuur van woonruimte* die waarschijnlijk zal leiden tot een uitbreiding van het gemeentelijk instrumentarium om grip te krijgen op vakantieverhuur, ontstaat er een natuurlijk moment om na te denken over de uitgangspunten van het beleid en die te heroverwegen. Met dit rapport en onze aanbevelingen hierna hopen wij hier een bijdrage aan te leveren.

## Aanbevelingen

Hierna doen wij in totaal acht aanbevelingen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving van de regels voor vakantieverblijf te verbeteren. De eerste twee aanbevelingen hebben direct te maken met de uitvoering van het toezicht. Daarna volgen drie aanbevelingen die gericht zijn op de informatiepositie en het gebruik daarvan. Vervolgens doen we twee aanbevelingen voor de werkwijze bij het maken van nieuwe regels en beleid, en tot slot één aanbeveling waarin gevraagd wordt om meer aandacht voor overlast door vakantieverblijf.

### 7 Scherper in de uitvoering van het toezicht

De uitvoering van het toezicht verloopt op zich redelijk goed, maar kan meer opleveren door een aantal operationele aspecten opnieuw te bezien. Het gaat dan ten eerste om het stellen van andere prioriteiten en ten tweede om het verbeteren van de communicatie met melders en verhuurders.

#### 7.1 Aanbeveling 1: Stel prioriteit en inzet van toezicht bij

**De uitvoering van het toezicht wordt scherper als het meer wordt toegespitst op urgente meldingen en signalen uit digitale recherche. Het onderzoeken van reguliere meldingen kan volgens ons beter achterwege blijven. Daarnaast leidt het verhogen van de inzet van toezicht in het weekend en de avonden tot effectiever onderzoek en een effectievere hercontrole.**

##### *Achterliggende bevindingen*

- Bij benadering heeft ruim 40% van de toezichtactiviteiten van de toezichthouders (het ter plaatse bezoeken van een adres om onderzoek uit te voeren) betrekking op het onderzoek van reguliere meldingen.
- Onderzoek van reguliere meldingen uit 2017 en 2018 leverde in gemiddeld 12% van de gevallen een geconstateerde overtreding op van de regels voor vakantieverblijf.
- Bij urgente meldingen lag dit percentage op ongeveer 30% en bij projecten op zo'n 22%.
- Overdag tijdens werkdagen worden vier teams van toezichthouders ingezet;
- In het weekend bestaat de inzet uit één team.
- Met uitzondering van een experiment worden toezichthouders niet in de avonden ingezet.

Op dit moment wordt veel toezichtcapaciteit ingezet voor reguliere meldingen. Deze meldingen leveren erg weinig overtredingen op van de regels voor vakantieverblijf. Bij urgente meldingen, waarbij de melder de aanwezigheid van toeristen meldt, ligt dit



percentage aanzienlijk hoger. Ook bij projectmatig, informatiegestuurd onderzoek op basis van signalen uit digitale recherche zien wij betere resultaten.

Door alleen urgente meldingen en signalen uit digitale recherche te onderzoeken kan de doelmatigheid worden verbeterd. Dit betekent niet dat reguliere meldingen niet waardevol zouden zijn. Reguliere meldingen zijn voor de gemeente belangrijk om beter zicht te krijgen op de plekken waar (problemen met) vakantieverhuur zich voordoen. Deze informatie kan vervolgens worden gebruikt bij informatiegestuurd onderzoek, zoals digitale recherche.

Toezichthouders worden nu vooral op werkdagen ingezet. Gemiddeld gezien (over 2017 en 2018) vinden er doordeweeks ongeveer vier keer zo vaak buitenonderzoeken plaats als in het weekend. In ons onderzoek zien we dat het loont om in het weekend buitenonderzoeken te lopen. Relatief gezien leidt een buitenonderzoek in het weekend al snel twee tot drie keer zo vaak tot het starten van een handhavingsprocedure dan op werkdagen.

Bij hercontroles moeten toezichthouders kunnen vaststellen dat een woning weer conform de regels wordt gebruikt. Het is dan noodzakelijk dat de bewoner thuis aanwezig is. Door hercontroles meer in het weekend en in de avonduren uit te voeren, neemt de kans dat de bewoner thuis wordt aangetroffen toe en wordt de doelmatigheid van de hercontroles vergroot.

## 7.2 Aanbeveling 2: Verbeter de communicatie met melders en verhuurders

**Voor een goede dienstverlening en het op peil houden van meldingsbereidheid is het belangrijk dat melders beter worden geïnformeerd over de afhandeling van hun melding. Ook verhuurders moeten beter worden geïnformeerd. Zij blijven nu na een onderzoek vaak lang in onzekerheid terwijl de mogelijke consequenties voor hen groot kunnen zijn.**

### *Achterliggende bevindingen*

- Melders moeten altijd een terugkoppeling krijgen op hun melding;
- 39% van de door ons bevroegde melders had een terugkoppeling ontvangen (in het geval van meldingen waarbij een overtreding was geconstateerd was dit percentage 57%).
- Verhuurders worden niet geïnformeerd over uitkomsten van onderzoek als er geen overtredingen zijn geconstateerd.
- Vanwege de hoge sancties (boetes tot maximaal € 20.500 en het verbeuren van een dwangsom van € 50.000) leidt dit tot onzekerheid en grote spanningen bij verhuurders.

Melders horen altijd een terugkoppeling te krijgen op hun melding. Ook als het niet is gelukt om hun melding te onderzoeken. In de praktijk blijkt dit niet te lukken. Een groot deel van de melders die onze enquête hebben ingevuld, geven aan geen informatie te

hebben gekregen. Een gebrekkige terugkoppeling is niet alleen ondermaatse dienstverlening naar de burger, maar heeft ook gevolgen voor de toekomstige meldingsbereidheid. Verhuurders krijgen op dit moment alleen terugkoppeling na een onderzoek als er sprake is van een overtreding. Omdat de uitkomsten van een onderzoek grote consequenties kunnen hebben als er hoge boetes worden opgelegd of dwangsommen verbeurd worden verklaard, lijkt het ons gerechtvaardigd om verhuurders na een onderzoek ook te informeren over de uitkomsten als er geen sprake is van overtredingen.

## 8 Meer inzicht door betere informatievoorziening

Om grip te krijgen op vakantieverbuur is een goede informatiepositie essentieel. Zonder goede informatie is het erg moeilijk om doeltreffend en doelmatig de regels voor vakantieverbuur te handhaven. De informatiepositie is nog niet toereikend omdat het ingewikkeld is om de benodigde informatie over vakantieverbuur te verzamelen, de gemeente de eigen informatievoorziening niet goed heeft georganiseerd en de al wel aanwezige mogelijkheden voor betekenisvolle analyses onvoldoende worden benut. Tot slot wijzen wij op de afhankelijkheid van de platforms, in het bijzonder bij de heffing en inning van de toeristenbelasting uit vakantieverbuur door Belastingen. Wij pleiten voor meer inspanningen om de informatiepositie op dit punt zelfstandiger te maken.

### 8.1 Aanbeveling 3: Zorg voor een goede informatievoorziening binnen de gemeente

**Belastingen en Wonen verzamelen veel informatie over vakantieverbuur en de uitvoering van toezicht en handhaving. Door deze informatie meer en effectiever met elkaar te delen, ontstaat een beter zicht op vakantieverbuur en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gemeentelijke processen rondom toezicht en handhaving. Waar het op grond van wettelijke bepalingen niet mogelijk is om gedetailleerd informatie te delen, kan het delen van geaggregeerde en geanonimiseerde sturingsinformatie uitkomst bieden.**

#### *Achterliggende bevindingen*

- Belastingen verzamelt informatie over onder meer de omzet en adressen van belastingplichtigen van de toeristenbelasting, maar kan deze informatie niet delen op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.
- Wonen legt informatie over meldingen en de afhandeling daarvan vast in een systeem (BWV) uit 1996 dat niet bedoeld is voor het huidige gebruik en die de analyse van informatie erg moeilijk maakt. (Inmiddels wordt gewerkt aan een nieuw systeem.)
- Het verloop van een eventueel juridisch traject na het opleggen van een sanctie wordt door twee organisatieonderdelen uitgevoerd: het Juridisch Bureau en Juridische Zaken Wonen. Het verloop van deze trajecten is niet aan te sluiten op de opgelegde sancties zoals geregistreerd in BWV.

- Belastingen int opgelegde sancties door Wonen (waaronder sancties voor overtredingen van de regels voor vakantieverbod). In de registratie hiervan is het niet goed mogelijk om inning van de sancties die specifiek te maken hebben met vakantieverbod separaat te analyseren.

De interne organisatie van informatie bij Wonen en Belastingen en de aanwezige informatiesystemen dragen niet bij aan een goede informatiepositie. Systemen zijn oud, niet gekoppeld en ook niet ingericht om echt inhoudelijke analyses te kunnen verrichten. Ook is de kwaliteit van de bijgehouden informatie niet altijd op orde. Complicerend daarbij is dat Belastingen op grond van wettelijke bepalingen niet zomaar informatie over belastingplichtigen kan delen met andere organisatieonderdelen van de gemeente, zoals Wonen.

Het is positief dat er momenteel wordt gewerkt aan nieuwe systemen, maar het is naar onze mening net zo belangrijk dat er voldoende aandacht is voor de kwaliteit van de informatie die wordt bijgehouden. Verder is het noodzakelijk om ervoor te zorgen dat beschikbare informatie goed wordt gedeeld tussen de verschillende organisatieonderdelen. Een voorbeeld hiervan is het voornemen om dusdanige afspraken te maken dat informatie verkregen via de meldplicht, door Wonen gedeeld kan worden met Belastingen.

## 8.1 Aanbeveling 4: Voer meer analyses uit op de wél beschikbare informatie

**Hoewel de huidige informatiepositie beperkingen kent, zijn op basis van de wél beschikbare informatie betekenisvolle analyses mogelijk. Met dergelijke analyses kan zicht worden gekregen op het doeltreffende en doelmatige verloop van de eigen werkprocessen. Ook helpt het maken van deze analyses bij het ontwerpen en implementeren van nieuwe informatiesystemen.**

### *Achterliggende bevindingen*

- De gemeente voert geen analyses uit om de doelmatigheid van het proces te verbeteren.
- Ondanks de gebrekkige informatie lijkt dit op basis van onze eigen analyse wel mogelijk. En levert dit ook relevante informatie op over het verloop van het proces.

In dit onderzoek hebben wij een uitgebreide analyse gemaakt van door Wonen geregistreerde gegevens over meldingen en de daaropvolgende activiteiten van toezicht en handhaving. Ondanks dat deze gegevens niet eenvoudig te raadplegen zijn en ook de nodige interpretatie vergen, is het uiteindelijk toch mogelijk gebleken om een betekenisvolle analyse te maken van het verloop van deze werkprocessen (zie figuur 1.1). Zo konden wij achterhalen dat het onderzoek van urgente meldingen aanzienlijk vaker leidt tot het constateren van overtredingen, dan het onderzoek van reguliere meldingen. Dergelijke analyses werden nog niet gemaakt door Wonen zelf. De meerwaarde van het maken van deze analyses zit echter niet alleen in het toegenomen inzicht. Door het maken

van deze analyses komen gebreken in de beschikbare informatie ook scherper in beeld; wat nuttige informatie is voor het ontwerpen en implementeren van nieuwe informatiesystemen.

## 8.2 Aanbeveling 5: Verminder de afhankelijkheid van de platforms

**Bij Belastingen zien wij in de grote afhankelijkheid van de platforms een risico voor de toekomstige heffing en inning van toeristenbelasting uit vakantieverhuur. Dit risico kan worden beheerst door nu al een instrumentarium op te bouwen waarmee meer onafhankelijk van de platforms informatie kan worden verzameld over vakantieverhuur. Bij Wonen zijn de risico's minder groot, maar ook daar blijft het raadzaam om te blijven werken aan het verminderen van de afhankelijkheid en, in het bijzonder, de naleving van de meldplicht.**

### *Achterliggende bevindingen*

#### **Belastingen**

- Belastingen heeft in 2019 twee vaststellingsovereenkomsten afgesloten met platforms.
- Airbnb geeft aan sinds 2015 zo'n € 25 miljoen toeristenbelasting te hebben afgedragen (namens de verhuurders).
- Belastingen beschouwt de werkwijze om via vaststellingsovereenkomsten een groot deel van de toeristenbelasting uit vakantieverhuur te heffen en innen als uitermate doelmatig.

#### **Wonen**

- Digitaal toezicht bij Wonen is afhankelijk van beschikbare informatie op de websites van de platforms.
- Meldplichtregistratie is ingevoerd mede om afhankelijkheid van de platforms te verminderen. Door beperkt naleefgedrag is de gemeente hier nog niet geheel in geslaagd.

### **Belastingen**

Met behulp van vaststellingsovereenkomsten heeft Belastingen geregeld dat het grootste deel van de verschuldigde toeristenbelasting uit vakantieverhuur met minimale inspanning van de ambtelijke organisatie wordt ontvangen. In principe is dit een (uiterst) doelmatige werkwijze, maar er is ook een keerzijde: de gemeente wordt erg afhankelijk van de medewerking van de platforms.

Het valt niet uit te sluiten dat deze medewerking vanwege conflicten stopt of haar waarde verliest omdat een nieuwe partij actief wordt en een groot marktaandeel veroverd. Op het moment dat een dergelijke situatie ontstaat, moet Belastingen weer zelf de informatie verzamelen om de toeristenbelasting uit vakantieverhuur te kunnen heffen en innen. Het lijkt ons verstandig als Belastingen zich daar nu al op voorbereidt.

Gedacht zou kunnen worden aan het opschroeven van de boekencontroles om de naleving van de regels voor de toeristenbelasting te bevorderen, het intensiveren van digitaal toezicht en het zorgen voor een betere informatiedeling met Wonen. Wellicht biedt de komende invoering van de registratieplicht ook mogelijkheden. Gegeven de ervaringen met de meldplicht moeten die mogelijkheden echter niet worden overschat.

### **Wonen**

Wonen is zich bewust van de afhankelijkheid van de platforms en heeft maatregelen genomen om deze afhankelijkheid te verminderen. Zo zet Wonen actief in op het digitaal toezicht, waar de gemeenteraad met een motie in januari 2017 om had gevraagd. Ook is de meldplicht ingesteld om onafhankelijk van de platforms zicht te kunnen krijgen op vakantieverblijfslocaties.

Dit zijn goede stappen, maar ze hebben nog geen einde gemaakt aan de afhankelijkheid van de platforms. De meldplicht functioneert nog onvoldoende: er melden zich maar weinig vakantieverblijvers. Bij het digitaal toezicht blijft de afhankelijkheid van platforms bestaan. De platforms bepalen immers welke informatie wel of niet op hun websites komt te staan.

Wonen heeft zich ook landelijk actief ingezet om de registratieplicht ingevoerd te krijgen. De verwachting is dat deze in juli 2020 van kracht wordt. Dit is belangrijk om meer informatie te kunnen krijgen over de locaties waar vakantieverblijf plaatsvindt, maar niet de ultieme oplossing. Als de nieuwe regel onvoldoende wordt nageleefd dan levert dit – net zoals bij de huidige meldplicht – onvoldoende informatie op en blijft er een afhankelijkheid van de platforms bestaan. Het blijft daarom van belang om veel energie te steken in het afdwingen van de naleving van de meldplicht (en als deze van kracht wordt: de registratieplicht).

## **9 Vergroot betrokkenheid bij beleid en regels**

Mede bepalend voor een doeltreffende en doelmatige handhaving van de regels voor vakantieverblijf zijn de regels en het beleid zelf. Het is belangrijk dat regels en beleid zo worden geformuleerd dat goede handhavingsinstrumenten ingezet kunnen worden en het gewenste gedrag van verhuurders wordt bereikt. Hiervoor doen wij twee aanbevelingen. Ten eerste zien we meerwaarde in het betrekken van belanghebbenden (zoals bewoners, VvE's, verhuurders en platforms) bij het maken van nieuw beleid en nieuwe regels. Ten tweede bevelen wij aan om een systematische analyse te maken van het naleefgedrag van de regels voor vakantieverblijf en de uitkomsten daarvan te betrekken bij het bepalen van de optimale inzet van handhavingsinstrumenten.

## 9.1 Aanbeveling 6: Zoek meer samenwerking voorafgaand aan het maken van beleid en regels

**Zoek bij de voorbereiding en ontwikkeling van regels en beleid voor vakantieverbuur actief contact met betrokken partijen. Het gaat dan om onder meer bewoners, verhuurders, platforms en VvE's. Gebruik de contacten met deze partijen om problemen en knelpunten met huidige en aankomende regels en mogelijk oplossingen daarvoor te identificeren.**

### *Achterliggende bevindingen*

- Betrokken partijen zijn vooraf niet actief benaderd bij het opstellen van nieuwe regels.
- Overleg en afspraken tussen gemeente en platforms zijn beëindigd. De platforms willen niet actief meewerken aan het handhaven van de maximale verhuurtermijn van 30 dagen, voor de gemeente is dit een harde eis.
- De gemeente zet zich – via !WOON actief in om te zorgen dat VvE's geïnformeerd worden over vakantieverbuur binnen de VvE. De gemeente speelt bewust geen rol bij de privaatrechtelijke handhaving van illegale vakantieverbuur.

Wij denken dat samenwerking aan de voorkant drie verschillende soorten bijdragen kan leveren: draagvlak, kwalitatief betere regels en een meer effectieve uitvoering.

Het tijdig met betrokken partijen in overleg treden over het opstellen van nieuwe regels kan bijdragen aan het vergroten van het draagvlak voor de nieuwe regels. Dat betekent dat de gemeente vanuit een breder perspectief zou moeten kijken naar mogelijke samenwerking met de platforms. Te grote afhankelijkheid moet worden vermeden (zie ook aanbeveling 5). Maar de platforms bepalen wel in grote mate het aanbod van vakantieverbuur in de stad en het is de vraag in hoeverre ze kunnen worden verplicht om de regels te handhaven. Juist daarom is het van belang dat de gemeente open blijft staan voor de maatregelen die deze partijen wel willen nemen.

Gesprekken met verhuurders en belangenverenigingen bij het opstellen van regels kunnen ook informatie opleveren over potentiële knelpunten bij het naleven van de regels door de doelgroep en (betere) alternatieven opleveren om problemen op te lossen.

Tot slot: overleg aan de voorkant kan ook een meer effectieve uitvoering opleveren. We zouden hierbij nadrukkelijk aandacht willen vragen voor de VvE's. In Amsterdam is 53% van het totaal aantal woningen aangesloten bij een VvE. Om een woning aan te bieden voor vakantieverbuur moet een VvE daartoe toestemming hebben gegeven. In de moderne standaard modelaktes van VvE's is vakantieverbuur niet toegestaan. Handhaving van deze bepaling ligt bij de VvE. Wonen beschouwt dit als een privaatrechtelijke aangelegenheid waarin de gemeente geen rol heeft. Wij begrijpen dat, maar vinden het ook weinig creatief. Waarom niet de samenwerking gezocht? Het tegengaan van woonfraude en overlast zijn gemeenschappelijke belangen. Zou het mogelijk zijn om bijvoorbeeld bij de

(meldplicht)registratie van een vakantieverhuurder ook te verplichten dat deze persoon aantoont dat hij of zij toestemming heeft van de VvE?

## 9.2 Aanbeveling 7: Analyseer het naleefgedrag en gebruik de uitkomsten om de optimale inzet van handhavingsinstrumenten te bepalen

**Het maken van een analyse van het naleefgedrag helpt om te bepalen welke interventies naar verwachting het meest succesvol zijn om de naleving van regels te bevorderen. Met behulp van deze analyse kan vervolgens worden bepaald wat de optimale inzet van preventieve maatregelen (bijvoorbeeld voorlichting) en repressieve maatregelen (bijvoorbeeld controles en sancties) is. Ook denken wij dat het laten meedenken van betrokken partijen, zoals vakantieverhuurders zelf, platforms en VvE's hieraan kan bijdragen. Tot slot is het belangrijk dat vooraf ook wordt nagedacht over de praktische handhaafbaarheid van nieuw beleid en nieuwe regels.**

### *Achterliggende bevindingen*

- Wonen heeft wel oog voor partijen die een rol (kunnen) spelen bij de naleving van de regels voor vakantieverhuur. Er is echter geen systematische en grondige analyse gemaakt van de verschillende betrokken partijen en daarbij bekeken hoe zij kunnen bijdragen aan het bevorderen van het naleven van de regels.
- Belastingen heeft geen analyse gemaakt van het naleefgedrag voor het betalen van toeristenbelasting door vakantieverhuurders. De stelling van Belastingen dat er geen signalen zijn dat de naleving problematisch is, kan niet worden onderbouwd.
- Bij het opstellen van de regels voor vakantieverhuur heeft de gemeente veel oog voor juridische handhaafbaarheid, maar weinig aandacht voor de praktische handhaafbaarheid.
- We zien dat tot op heden niet alle overtredingen in gelijke mate worden gesanctioneerd, volgens de gemeente omdat de ene overtreding sneller en adequater te bewijzen is dan de andere. Zo is de overschrijding van de verhuurtermijn vaak lastiger eenduidig te constateren dan het in gebruik zijn van een pand als illegaal hotel.

Om te bepalen welke handhavingsinstrumenten (zowel preventief als repressief) het beste kunnen worden ingezet om naleving van de regels te stimuleren, is het relevant een analyse te maken van het naleefgedrag. Daarbij moet zijn onderzocht wat de redenen zijn waarom een specifieke groep zich wel of niet aan de regels houdt en wat je eraan kan doen om ervoor te bevorderen dat zij dit wel doen. We bedoelen daarmee of de gemeente zicht heeft in de mate waarin de verschillende doelgroepen bereid zijn de regels voor vakantieverhuur na te leven en in hoeverre de gemeente oog heeft voor de wijze waarop het naleefgedrag van deze groepen vergroot kan worden.

Zowel Wonen als Belastingen heeft een dergelijke analyse nog niet gemaakt. Het maken van deze analyses bevordert de doelmatigheid van de handhaving van de regels voor vakantieverblijf. De kwaliteit van de analyse neemt toe als ook gesproken wordt met betrokken partijen, zoals de vakantieverblijvers zelf, de platforms en VvE's (zie ook aanbeveling 6). Een aandachtspunt is, tot slot, dat er al vooraf bij het opstellen van nieuw beleid of regels wordt nagedacht over de praktische handhaafbaarheid daarvan. Het gaat dan onder meer om de vraag welke middelen en capaciteit noodzakelijk zijn om het beleid of de regel afdoende te handhaven, maar ook welke informatie noodzakelijk is om sancties te kunnen opleggen.

## 10 Geef meer aandacht aan het aanpakken van overlast

Met onze laatste aanbeveling vragen wij meer aandacht voor het aanpakken van overlast als gevolg van vakantieverblijf. Ervaren overlast is de meest genoemde aanleiding om melding te doen bij de gemeente. Hoewel de regels voor vakantieverblijf ook stellen dat er geen overlast mag ontstaan, wordt overlast door vakantieverblijf momenteel niet echt aangepakt. Wij denken dat het verder aanscherpen van de regels om woonfraude te bestrijden hiervoor niet de juiste weg is. De aanpak van overlast door vakantieverblijf vergt naar onze mening het ontwikkelen van een nieuw instrumentarium.

### 10.1 Aanbeveling 8: Maak aanpak van overlast onderdeel van toezicht en handhaving van de regels voor vakantieverblijf

**Tot op heden richt toezicht en handhaving van de regels voor vakantieverblijf zich niet op het aanpakken van overlast. Onderzoek op welke manier overlast door vakantieverblijf het beste kan worden aangepakt. Bekijk welke ideeën andere partijen zoals bewoners, VvE's, platforms en vakantieverblijvers daarover hebben.**

#### *Achterliggende bevindingen*

- Vanaf het begin (bijvoorbeeld in de notitie *Ruimte voor gasten* uit 2014) is een voorwaarde voor vakantieverblijf dat er geen overlast wordt veroorzaakt.
- 59% van de door ons bevroegde melders geeft aan dat overlast van toeristen die in de woning verblijven (bijvoorbeeld geluids- en/of afvaloverlast, of door drugs- en alcoholgebruik) een aanleiding was voor hun melding.
- Toezicht en handhaving is gericht op het bestrijden van woonfraude, niet op het aanpakken van overlast.
- 57% van de melders geeft aan dat de afhandeling van hun melding niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd (en een groot deel geeft aan dat de situatie niet was veranderd).

Wij zien een relatie tussen het gebrek aan aandacht voor het bestrijden van overlast en de onvoldoende waardering van melders voor de wijze waarop de gemeente met hun melding omgaat. Overlast is namelijk de meest genoemde reden om melding te doen bij de



gemeente. Het gaat dan vaak om overlast en problemen die ontstaan in de naastliggende woningen of zelfs in het trappenhuis. Vanaf het begin van de opkomst van vakantieverhuur in Amsterdam zijn er zorgen geweest over overlast die kan ontstaan door het verhuren van woningen aan toeristen. Het is daarmee een van de aanleidingen voor het stellen van regels voor vakantieverhuur (en maakt daar ook deel van uit).

Gaandeweg is de nadruk bij het opstellen van nieuwe regels steeds meer komen te liggen op het bestrijden van woonfraude. Bijvoorbeeld door het instellen van een maximum voor het aantal dagen dat een woning mag worden verhuurd. Toezicht en Handhaving van Wonen richt zich dan ook op het bestrijden van woonfraude en niet op overlast.

Wij denken dat het verder aanscherpen van de regels om woonfraude te bestrijden niet de juiste weg is om overlast door vakantieverhuur in huis of in het trappenhuis aan te pakken. Met dergelijke regels wordt overlast namelijk niet direct aangepakt, maar kan hooguit indirect enig effect worden gerealiseerd. De aanpak van overlast door vakantieverhuur vergt naar onze mening een nieuw instrumentarium.

De politieke en bestuurlijke aandacht voor overlast moet expliciet vertaald worden naar de aanpak van vakantieverhuur. Daarbij is het belangrijk om een heldere analyse te maken van de beste wijze waarop bevorderd kan worden dat vakantieverhuur niet tot overlast leidt. Het gaat dan dus niet alleen om het organiseren van toezicht en handhaving, maar bijvoorbeeld ook om preventieve maatregelen. Daarom zouden we nogmaals willen wijzen op de mogelijkheden die het betrekken van belanghebbenden kan bieden bij het bedenken van een effectieve aanpak van overlast door vakantieverhuur (zie ook aanbeveling 6 en 7).

## Reactie college en Airbnb en nawoord rekenkamer

Op 29 oktober 2019 heeft de rekenkamer het concept-bestuurlijk rapport aan het college en aan Airbnb voorgelegd voor een reactie. Op 13 november 2019 hebben wij van hen twee, afzonderlijke, reacties ontvangen. Hierna geven wij eerst de integrale tekst van de reactie van het college weer en daarna de integrale tekst van de reactie van Airbnb. Tot slot volgt ons nawoord op beide reacties.

### 11 Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders

Geachte heer De Ridder,

Op 29 oktober 2019 heeft het college van B&W het concept-bestuurlijk rapport "Handhaving vakantieverhuur" ontvangen. In uw begeleidende brief nodigt u ons uit, conform de procedure van bestuurlijk wederhoor, te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Wij maken graag gebruik van deze gelegenheid. Hierbij vindt u onze bestuurlijke reactie.

Allereerst wil het college u bedanken voor het uitvoerige onderzoek dat de Rekenkamer Amsterdam (verder te noemen: Rekenkamer) heeft verricht naar het toezicht en handhaving op vakantieverhuur. Het is een uitgebreide en gedetailleerde beschrijving geworden en het college herkent veel van wat is beschreven. Het is goed dat het hele proces van toezicht en handhaving scherp tegen het licht is gehouden, want er zijn weinig onderwerpen die de laatste jaren zo sterk in de politieke, maatschappelijke en media belangstelling hebben gestaan als vakantieverhuur, niet alleen lokaal, maar ook nationaal en zelfs internationaal. Dat heeft een voortdurend grote druk op de uitvoerende organisaties gelegd. Het college is dan ook verheugd dat uw rapport opent met de conclusie dat het afhandelen van vermoedens van illegale vakantieverhuur over het algemeen redelijk goed verloopt. Daarnaast concludeert de Rekenkamer dat het overgrote deel van de opgelegde sancties juridisch standhoudt. Voor het college is dat een belangrijke onderschrijving van de aandacht die de gemeente altijd heeft gehad voor de juridische onderbouwing van het beleid. Vakantieverhuur was immers een deels juridisch onontgonnen terrein, maar de aanpak van de gemeente is tot in hoogste instantie, de Raad van State, met succes verdedigd, waardoor er nu een stevig fundament is gelegd onder het beleid.

Dat neemt niet weg dat er verbeterpunten zijn en u benoemt deze in uw aanbevelingen. Het college is het met de Rekenkamer eens dat nu, met een belangrijkste wetwijziging betreffende de registratieplicht op komst, het een goed moment is om het hele proces nog eens door te lopen en waar mogelijk te verbeteren. De aanbevelingen in het rapport zijn daarvoor een goede leidraad. Het college neemt alle aanbevelingen over en licht onderstaand toe op welke wijze dit naar het oordeel van het college kan worden gerealiseerd.

**Aanbeveling 1. Stel prioriteit en inzet van toezicht bij**

Het college neemt deze aanbeveling over. Ook nu al worden urgente meldingen (daar waar toeristen daadwerkelijk kennelijk in strijd met de regels in een woning verblijven) met voorrang behandeld en vaak nog op dezelfde dag. Het college wil dat geen enkele urgente melding op een laat moment wordt afgedaan, tenzij dat om operationele redenen niet anders kan. De aanbeveling sluit daarnaast goed aan op de veranderde wijze van informatieverkrijging die de gemeente reeds in gang heeft gezet. Van meldingsgerichte sturing naar datagerichte sturing. Het college gaat hierbij de inzet op digitale rechnering verder intensiveren, waarvoor het team van data-analisten is uitgebreid. Door datagerichte handhaving zal de prioriteit meer verschuiven naar de meldingen die leiden naar situaties waarbij daadwerkelijk van een overtreding van de regels sprake is. Dit zonder dat het college geheel wil afzien van het uitzoeken van en handhaven op reguliere meldingen.

Het college is verheugd te lezen dat de weekendinzet van handhaafteams die enige jaren geleden als experiment is opgezet, ook volgens de Rekenkamer goed werkt en tot een effectieve handhaving leidt. Het college wil daarom deze aanpak continueren.

**Aanbeveling 2. Verbeter de communicatie met melders en verhuurders**

Het college neemt deze aanbeveling over. Het college vindt het belangrijk dat melders weten wat er met hun melding of klacht is gebeurd. Evenzeer geldt dat voor verhuurders die betrokken zijn geweest bij een handhavingsonderzoek. Het college gaat dit punt verder onderzoeken en uitwerken. Dat laat onverlet dat het niet altijd eenvoudig is om overtredingen te constateren en dat de uitkomst niet altijd hoeft te zijn dat daadwerkelijk een overtreding heeft plaatsgevonden. Er zullen daarom altijd mensen teleurgesteld blijven omdat naar hun mening de situatie niet naar tevredenheid is opgelost en/of het niet eens zijn met de opgelegde sanctie, dan wel het ontbreken hiervan. Bovendien blijft de gemeente in haar informatieverstrekking aan derden gebonden aan de regels betreffende privacybescherming. Niet alle individuele informatie over handhaafonderzoeken mag nu eenmaal aan derden worden geleverd.

**Aanbeveling 3. Zorg voor een goede informatievoorziening binnen de gemeente**

Het college neemt deze aanbeveling over. Terecht wordt vermeld dat er wettelijke bepalingen zijn die verhinderen dat Belastingen gedetailleerde data kan delen met Wonen. Desalniettemin vindt het college het van belang dat waar informatie kan worden gedeeld, dit moeten worden nagestreefd. De door u genoemde informatie over meldingen en de geaggregeerde en geanonimiseerde sturingsinformatie kunnen daarbij van waarde zijn. Dat geautomatiseerde systemen nog niet gekoppeld zijn, is reeds door het college onderkend en daarom wordt er, zoals u ook vermeldt, nu gewerkt aan de invoering van een nieuw systeem dat meer informatie uit verschillende bronnen moet kunnen samenbrengen en analyseren.

#### **Aanbeveling 4. Voer meer analyses uit op de wel beschikbare informatie**

Het college neemt deze aanbeveling over. Bij het invoeren van het nieuwe geautomatiseerde systeem moet worden meegenomen dat bepaalde informatie nuttig kan zijn voor het maken van analyses op doelmatigheid en doeltreffendheid. Op voorhand moet onderzocht worden welke informatie dat moet zijn, zodat deze informatie ook daadwerkelijk in het systeem raadpleegbaar is. Daarbij neemt het college ook de ontwikkeling van het nog te bouwen landelijk registratiesysteem mee. Ook dat systeem zal straks nuttige informatie leveren waarbij het van belang is dat die informatie op lokaal niveau ontsloten kan worden.

#### **Aanbeveling 5. Verminder de afhankelijkheid van internetplatformen**

Het college neemt deze aanbeveling over. Ten aanzien van Wonen gaat het college, zoals ook al gesteld bij eerste aanbeveling, nog meer dan tot nu toe inzetten op digitaal rechercheren om zo onafhankelijk informatie te kunnen genereren. Het college streeft ernaar in het geheel onafhankelijk te zijn van internetplatformen, dan wel in ieder geval zelfstandig informatie te kunnen vergaren. Daar waar de samenwerking echter van nut is en het de toezicht en de handhaving ondersteunt en vereenvoudigt, zoals dat bij Belastingen het geval is, blijft zij inzetten op die samenwerking. Samenwerking tussen platformen en lokale belastingdiensten komt ook buiten Amsterdam wereldwijd veel voor.

Het college herkent zich dan ook in de constatering dat de heffing van de toeristenbelasting voor vakantieverhuur op doelmatige wijze wordt uitgevoerd met behulp van platformen. Het college is met de Rekenkamer van mening dat ook dat gestreefd moet worden naar nieuw instrumentarium voor het constateren van de belastingplicht. Daartoe wordt nu al door Belastingen nauw samen gewerkt met Wonen en de rijksoverheid om te komen tot een landelijke registratieplicht.

Het college wil, conform de aanbeveling, inzetten op meer en intensievere handhaving van de in Amsterdam geldende meldplicht. De eerste aanzetten daartoe zijn al genomen. Zoals de Rekenkamerterecht stelt is de komende landelijke registratieplicht een belangrijk instrument om meer eigen informatie te verkrijgen. Medewerking van platformen blijft echter van belang. Juist ten aanzien van dit aspect dringen Europese steden, onder aanvoering van Amsterdam, gezamenlijk en in toenemende mate bij de Europese Commissie en het Europese Parlement aan op sluitende verplichtingen voor platformen om aan registratiesystemen mee te werken.

#### **Aanbeveling 6. Zoek meer samenwerking voorafgaand aan het maken van nieuw beleid en nieuwe regels**

Het college neemt deze aanbeveling over. Het college is overigens van mening dat in het verleden uitgebreide contacten hebben plaatsgevonden met betrokken personen en organisaties, op grotere schaal dan de in uw rapport genoemde formele inspraakmomenten. Het meest recente voorbeeld daarvan is het voorstel voor de

invoering van de nieuwe regels betreffende Bed & Breakfast (capaciteitsbeleid). Voorafgaand heeft een uitgebreide consultatieronde plaatsgevonden, is gepraat met burgers en bestuurders in de verschillende stadsdelen en met diverse belangenorganisaties zoals Amsterdam Gastvrij en Vereniging Vrienden van de Binnenstad en is een digitaal platform voor burgers opengesteld. Ten aanzien van de platformen was Amsterdam in 2013 één van de eerste steden wereldwijd die het gesprek aanging met Airbnb en met dit bedrijf zelfs tot een overeenkomst kwam. Het is uiteraard aan de gemeenteraad als hoogste democratisch gekozen orgaan van de stad om politieke keuzes te maken en vorm te geven in bepaalde regels. Zo is als gevolg van een motie van de gemeenteraad de termijn vakantieverblijf naar 30 dagen verkort en heeft als gevolg van een amendement het college en voorstel voor capaciteitsbeleid Bed & Breakfast aan de gemeenteraad voorgelegd. Ook al begrijpt het college dat niet iedereen het eens is met de gemaakte keuzes, blijft het college de betrokken partijen bij het vormgeven en uitwerken van het beleid en de regels betrekken.

Het college wil opnieuw bekijken in hoeverre VvE's een rol kunnen spelen in het voorkomen van illegale vakantieverblijf. Zoals ook in uw rapport naar voren komt, heeft !Woon mede als taak om de VvE's te ondersteunen en voert zij deze taak naar behoren uit. Dat neemt niet weg dat extra aandacht kan worden gegeven aan de rol van VvE's. Het college gaat hierover met !Woon in gesprek. Uw suggestie om bij een melding voor de melder de verplichting op nemen om aan te tonen dat hij/zij toestemming heeft van de VvE, kan het college echter niet overnemen. Dit is juridisch niet mogelijk en doet afbreuk aan de bedoeling van de melding, die slechts een zakelijke melding van de verblijf inhoudt en niet een vorm van autorisatie is. Een melding weigeren kan immers niet, omdat het geen vergunning is. Wel wordt bij de melding duidelijk aangegeven dat een voorwaarde voor de verblijf is, dat men hiervoor toestemming moet hebben van verhuurder of VvE.

#### **Aanbeveling 7. Analyseer het naleefgedrag en gebruik de uitkomsten om de optimale inzet van handhavingsinstrumenten te bepalen**

Het college neemt deze aanbeveling over. Het college vindt dit een nuttige aanbeveling en gaat uitzoeken welke instantie of organisatie deze taak het beste kan uitvoeren.

#### **Aanbeveling 8: Maak aanpak van overlast onderdeel van toezicht en handhaving en de regels voor vakantieverblijf.**

Het college neemt deze aanbeveling over. Het College vindt het essentieel dat burgers geen overlast ondervinden van vakantieverblijf in hun woonomgeving. Vakantieverblijf is een ander gebruik van de woning dan wonen en kan alleen aanvaardbaar zijn als het woongenot hierdoor niet wordt aangetast. De handhaving is ook nu al vaak het gevolg van meldingen met betrekking tot overlast, maar het is inderdaad waar dat uiteindelijk alleen op grond van woonfraude sancties worden opgelegd. Die bevoegdheid oefent de gemeente uit op grond van de Huisvestingswet, waarbinnen een boete op overlast niet mogelijk is. Het college gaat kijken hoe de samenwerking op het gebied van overlast binnen de gemeente verder verbeterd kan worden, zodat beter kan worden tegemoet kan komen aan

klachten over overlast. Overigens is het college van mening dat ook het huidige restrictieve beleid bijdraagt aan het beperken van de overlast. Met de verkorting naar 30 dagen is vakantieverhuur slechts incidenteel toegestaan en het is ook in verband met het behoud van de leefbaarheid dat het college nu onderzoekt in hoeverre in bepaalde gebieden een verbod op vakantieverhuur mogelijk is.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Namens het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

Laurens Ivens

Wethouder Bouwen en Wonen

## 12 Reactie Airbnb

### **Introductie**

Het rapport van de Rekenkamer bevat een uitgebreide en gedegen analyse omtrent handhaving van vakantieverhuur in de gemeente Amsterdam. De inzichten die volgen uit deze analyse kunnen een positieve bijdrage leveren aan het verbeteren van procedures en de samenwerking tussen betrokken partijen. Airbnb waardeert dan ook de mogelijkheid om bij te dragen aan dit rapport en bedankt de Rekenkamer hiervoor. In deze reactie geven we ons perspectief op een aantal bevindingen. We sluiten af met twee concrete suggesties om op basis van deze bevindingen het gesprek aan te gaan met de gemeente om te onderzoeken hoe we de handen ineen kunnen slaan en de samenwerking kunnen verbeteren.

### **Verhuurders en bezoekers hebben onnodig negatieve ervaringen**

De Rekenkamer concludeert dat 'het afhandelen van vermoedens van illegale vakantieverhuur door het Team Vakantieverhuur in het algemeen redelijk goed verloopt'. Airbnb constateert dat op basis van de feiten uit dit onderzoek er twee redenen zijn om te concluderen dat het huidige handhavingsproces te kort schiet.

- 1 Uit het onderzoek blijkt dat in het laatst onderzochte jaar (2018) in slechts 18% van de onderzochte woningen een overtreding werd geconstateerd waarna een handhavingsprocedure werd gestart. Als wordt ingezoomd op de reguliere meldingen zakt dit percentage zelfs tot 13%. Een groot deel van de vermoedens leidt dus niet tot sancties. Daarnaast valt op dat het totaal aantal sancties (146 in 2018) laag is als dit wordt afgezet tegen het totaal aantal advertenties dat alleen al via Airbnb wordt aangeboden (>20.000).
- 2 Ook blijkt dat verhuurders de wijze waarop de gemeente hen en de huurders van de woning heeft behandeld, beoordelen met een zware onvoldoende: een 2,4. Typeringen die verhuurders geven aan de bezoeken zijn onder andere 'opdringerig, brutaal, beangstigend, intimiderend en onbeschoft'. Tevens worden verhuurders niet

geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek als er geen overtredingen zijn geconstateerd.

Met andere woorden: bij ruim 80% van de onderzoeken bij verhuurders wordt geen overtreding geconstateerd waarna een handhavingprocedure wordt gestart. Verhuurders die te maken hebben gehad met een verdenking voelen zich geschonden in hun privacy en betogen dat de feiten niet goed worden weergegeven. Na bezoek van de eigen woning volgt een periode van onzekerheid waarin een boete boven het hoofd hangt die kan oplopen tot €20.500. In het overgrote deel van de gevallen blijft een boete uit, maar wordt dit niet gecommuniceerd. Vanzelfsprekend leidt dit alles tot onzekerheid en spanningen bij goedwillende Amsterdamse verhuurders. Deze behandeling van verhuurders lijkt daarmee disproportioneel. Airbnb roept de gemeente Amsterdam op om de handhaving zo vorm te geven dat het woongenot en privacy van Amsterdammers niet onnodig wordt geschonden.

### **Overlast aanpakken en voorkomen**

De Rekenkamer concludeert dat gaandeweg de nadruk bij het opstellen van nieuwe regels steeds meer is komen te liggen op het bestrijden van woonfraude, bijvoorbeeld door het instellen van een maximum voor het aantal dagen dat een woning mag worden verhuurd. Volgens de Rekenkamer wordt met dergelijke regels overlast niet direct aangepakt, maar kan hooguit indirect enig effect worden gerealiseerd.

Airbnb onderschrijft de conclusie van de Rekenkamer. Airbnb heeft diverse voorstellen gedaan om samen te werken met de gemeente rondom overlast maar helaas heeft dit tot op heden niet geleid tot een vruchtbaar gesprek. Recent heeft Airbnb aangegeven een **nieuw pakket aan maatregelen** te willen introduceren tegen overlast en daarover in gesprek te gaan met belanghebbenden. Het college van Burgemeester & Wethouders, stadsdeelbestuurders en vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie zijn uitgenodigd voor deze gesprekken. Voor Airbnb staat vast dat er op het platform geen ruimte is voor gebruikers die overlast veroorzaken en we rekenen dan ook op steun van de gemeente Amsterdam om samen overlast als gevolg van vakantieverhuur te bestrijden.

### **Samenwerking gemeente en platform verbeteren**

De Rekenkamer concludeert dat de samenwerking tussen de gemeente en derden beperkt is en de gemeente derden niet actief betreft bij het stellen van nieuwe regels. Airbnb deelt deze observatie en betreurt dat de gemeente niet bereid is tot samenwerking met vakantieverhuur platforms. In februari 2019 is door de gezamenlijke platforms een voorstel gedaan tot samenwerking. Dit voorstel staat wat Airbnb betreft nog steeds en we hopen dat de gemeente bereid is tot een gesprek over toekomstige samenwerking met vakantieverhuur platforms.

### **Geen inzicht in maatschappelijk effecten**

Uit het onderzoek blijkt dat over de realisatie van de maatschappelijke effecten die de gemeente voor ogen heeft bij het bestrijden van woonfraude - waaronder vakantieverhuur valt - geen gegevens beschikbaar zijn. De Rekenkamer concludeert dan ook dat het inzicht in de mate waarin handhaving leidt tot de gewenste maatschappelijke effecten beperkt is.

Airbnb is van mening dat alvorens de gemeente vakantieverhuur inperkt en handhaving start, onderzoek (uitgevoerd door een onafhankelijke partij) moet aantonen dat er een relatie bestaat tussen woonfraude, leefbaarheid en de aanwezigheid van vakantieverhuur. Daarnaast zou eerst in kaart moeten worden gebracht wat een maatregel oplevert, welke risico's ermee gepaard gaan en welke ongewenste effecten dit met zich meebrengt. Deze analyses ontbreken op dit moment. Airbnb wil graag meewerken aan een dergelijk onderzoek waarbij het bereiken van maatschappelijke doelen centraal staat. Wat ons betreft onderstreept het huidige gebrek aan inzicht in maatschappelijke effecten de noodzaak om de aandacht te verleggen naar een gezamenlijke aanpak in plaats van het voeren van een zeer restrictief beleid op vakantieverhuur.

### **Volgende stappen**

Op basis van het Rekenkamer rapport stelt Airbnb de volgende twee stappen voor:

- 1 De opzet van een taskforce waarin gemeente Amsterdam, vakantieverhuur platforms, verhuurders en andere betrokkenen samenwerken aan verantwoord vakantieverhuur. Airbnb is bereid een substantiële bijdrage te leveren in de vorm van mensen en middelen om deze taskforce mogelijk te maken. Daarbij kan worden gestart met het gezamenlijk vaststellen van gewenste maatschappelijke effecten.
- 2 Een gesprek tussen de gemeente Amsterdam en Airbnb om een nieuw pakket aan maatregelen te bespreken omtrent overlast (de uitnodiging hiervoor is reeds verstuurd eind oktober).

## **13 Nawoord rekenkamer**

Hierna volgt het nawoord van de rekenkamer. Eerst geven we een nawoord op de reactie van het college, daarna op de reactie van Airbnb.

### **13.1 Nawoord op reactie college**

Wij danken het college voor de reactie op onze conclusies en aanbevelingen. In de reactie geeft het college aan het beeld te herkennen dat wij in dit onderzoek schetsen van de handhaving van de regels voor vakantieverhuur. Het college onderschrijft de conclusies en neemt alle aanbevelingen over. Wij zijn hier uiteraard verheugd over en hopen dat deze constructieve houding leidt tot de noodzakelijke bezinning op de huidige aanpak en, uiteindelijk, tot een meer doelmatige handhaving.

Ter ondersteuning van dit proces voorzien we in dit nawoord de reactie van het college op onze aanbevelingen van commentaar aan de hand van twee thema's. Het eerste thema is de onzekerheid van toekomstige ontwikkelingen en het tweede het belang van een open blik. Tot slot staan we nog stil bij een tijdpad voor de verdere uitwerking van de opvolging van onze aanbevelingen.



### 13.1.1 De onzekerheid van toekomstige ontwikkelingen

Het college verwacht veel van toekomstige ontwikkelingen in landelijke regelgeving en de implementatie van een nieuw informatiesysteem. Dat is begrijpelijk, maar het is nooit zeker dat dit soort ontwikkelingen volgens plan op tijd gereed zijn en de hooggespannen verwachtingen waarmaken. Daarnaast kan de hoop op positieve effecten van toekomstige ontwikkelingen de aandacht wegnemen bij de verbeteringen die op korte termijn al mogelijk én noodzakelijk zijn.

#### *Informatievoorziening*

In reactie op aanbeveling 3 (*Zorg voor een goede informatievoorziening binnen de gemeente*) wijst het college op het invoeren van een nieuw systeem voor het samenbrengen en analyseren van verschillende informatiebronnen. Een dergelijk nieuw systeem kan zeker tot een verbetering leiden in de informatievoorziening. Maar plannen worden, helaas, zo wijzen de ervaringen uit het verleden uit, niet altijd werkelijkheid. In dit verband wijzen wij bijvoorbeeld op ons recente opvolgingsonderzoek naar de afhandeling van meldingen van overlast door horeca. Daaruit bleek dat er vier jaar lang zonder resultaat is gewerkt aan een nieuw informatiesysteem (Opvolgingsonderzoek *Lastige zaken? Afhandeling van horecaklachten*).

Wij adviseren het college te vragen om een verdere toelichting op de precieze invoering van het nieuwe informatiesysteem en, in het bijzonder, hoe lessen uit problemen bij andere informatiesystemen hierbij zijn betrokken.

#### *Gebruik reeds beschikbare informatie*

Het risico dat een nieuw informatiesysteem niet op tijd gereed is of anderszins niet aan de verwachtingen voldoet, onderstreept het belang van onze vierde aanbeveling (*Voer meer analyses uit op de wel beschikbare informatie*). Ook deze aanbeveling neemt het college over, maar daarbij wordt uitsluitend (en opnieuw) verwezen naar de invoering van het nieuwe informatiesysteem. Dat is nu precies waar het ons bij deze aanbeveling niet om gaat. Uit ons onderzoek blijkt dat het op dit moment met de huidige systemen en daarin opgenomen informatie al mogelijk is om nieuwe en nuttige inzichten te verkrijgen. Waarom worden deze kansen niet benut? Is dat nu al het neveneffect van de nadruk van het college op het nieuwe informatiesysteem? Als de invoering van het nieuwe informatiesysteem onverhoopt vertraging oploopt, betekent dit dat er mogelijk kansen onbenut blijven om het proces al in de tussentijd te verbeteren.

Wij raden de gemeenteraad aan om het college te vragen meer specifiek aan te geven welke stappen er zullen worden gezet om met de reeds beschikbare informatie meer inzicht te verkrijgen in vakantieverhuur en de handhaving daarvan.

#### *Verminder afhankelijkheid*

Een andere toekomstige ontwikkeling waarvan het college veel verwacht, is de invoering van een landelijke registratieplicht. In reactie op aanbeveling 5 (*Verminder de afhankelijkheid van internetplatformen*) geeft het college aan dat dit een belangrijk instrument is om meer informatie te verkrijgen. Ook hier past weer een soortgelijke

waarschuwing. Gaat de landelijke registratieplicht echt wat opleveren? Het valt niet uit te sluiten dat, net als bij de reeds bestaande meldplicht, de naleving van een dergelijke registratieplicht onvoldoende zal worden nageleefd. Dit onderstreept ons inziens het belang van het voornemen van het college om (al op korte termijn) meer in te zetten op de handhaving van de meldplicht. Dit lijkt ons waardevol, ook om de registratieplicht (in wat voor vorm dan ook) te laten functioneren.

Het zou ook niet de eerste keer zijn dat de invoering van nieuwe landelijke regelgeving vertraging oploopt. Deze waarschuwing is vooral bedoeld voor het heffen en innen van toeristenbelasting uit vakantieverhuur door Belastingen. Het heffen en innen van toeristenbelasting verloopt op dit moment doelmatig dankzij de samenwerking met de internetplatforms. Deze werkwijze maakt Belastingen echter ook erg afhankelijk van de internetplatforms. Als de samenwerking, om wat voor reden dan ook, spaak loopt, dan zal Belastingen op eigen kracht miljoenen euro's aan toeristenbelasting moeten ophalen. Totdat de landelijke registratieplicht daadwerkelijk is ingevoerd (of langer, als deze niet de informatie oplevert die er van wordt verwacht) loopt Belastingen dit risico. Uit de reactie van het college wordt echter niet duidelijk hoe dit risico op de korte termijn wordt opgevangen.

Wij adviseren de gemeenteraad om het college te laten verduidelijken hoe Belastingen op de korte termijn omgaat met het risico dat de samenwerking met internetplatformen spaak kan lopen en de gevolgen daarvan op de heffing en inning van toeristenbelasting uit vakantieverhuur.

### **13.1.2 Het belang van een open blik**

In dit rapport dringen wij aan op reflectie. Het college ziet, net als wij, dat er met de aankomende landelijke registratieplicht een moment aanbreekt om het proces van handhaving van de regels voor vakantieverhuur nog een keer te bekijken en waar mogelijk te verbeteren. Reflectie is volgens ons echter meer dan het optimaliseren van het uitvoeringsproces. Reflectie vraagt ook om een onbevangen en open (en misschien wel creatieve) blik waarmee gekeken wordt naar de doelen die met handhaving van vakantieverhuur moeten worden bereikt en met welke instrumenten dit het beste kan. Deze vorm van reflectie zien wij onvoldoende terug in de reactie van het college.

#### *Prioriteit en inzet van toezicht*

Het college neemt onze eerste aanbeveling (*Stel prioriteit en inzet van toezicht bij*) over en kondigt aan meer in te zetten op datagerichte sturing en intensivering van de inzet op digitale recherche. Dat lijkt ons verstandig en bijdragen aan een meer doelmatige uitvoering van het toezicht. Tegelijkertijd lezen wij ook dat het college niet geheel wil afzien van het uitzoeken en handhaven op basis van reguliere meldingen. Waarom niet? Wij constateren dat het handhaven bij reguliere middelen veel tijd kost, weinig oplevert en dat het vaak niet lukt om aan de verwachtingen van melders te voldoen. Inzet van toezicht in het weekend en in de avond (bij hercontroles) levert wel veel op. Het college geeft hierover echter aan de huidige aanpak, met inzet van één team in het weekend, te willen

continueren. Het college noemt in zijn reactie geen argumenten waarom men zo dicht bij de huidige praktijk wil blijven.

Wij raden de gemeenteraad aan het college om verduidelijking te vragen van de overwegingen om reguliere meldingen te blijven opvolgen en om de inzet in het weekend en de avond niet te intensiveren.

#### *Samenwerking en analyse naleefgedrag*

In aanbeveling 6 vragen we om meer samenwerking bij het maken van beleid en regels en in aanbeveling 7 om het analyseren van het naleefgedrag. Ook die aanbevelingen vragen om een open houding. De kwaliteit van de analyses en de daaruit voortvloeiende keuzes, regels, preventieve en repressieve maatregelen worden beter als dit met een open houding wordt opgepakt. In het bijzonder gaat het dan om een open houding ten opzichte van de ideeën en ervaringen van belanghebbenden en het nadenken over nieuwe, creatieve, oplossingen. Het college geeft aan beide aanbevelingen over te nemen, maar is bij aanbeveling 7 (*Analyseer het naleefgedrag en gebruik de uitkomsten om de optimale inzet van handhavingsinstrumenten te bepalen*) erg summier in hoe er precies uitvoering aan deze aanbeveling zal worden gegeven.

Wij adviseren de gemeenteraad het college te laten verduidelijken hoe de analyse van het naleefgedrag (voor zowel de regels voor vakantieverhuur als voor de naleving van de belastingplicht bij vakantieverhuur) wordt gemaakt en op welke wijze hierbij belanghebbende partijen worden betrokken.

#### *Aanpakken van overlast*

Ook aanbeveling 8 over het aanpakken van overlast (*Maak aanpak van overlast onderdeel van toezicht en handhaving en de regels voor vakantieverhuur*) neemt het college over. Wij zijn positief over het voornemen van het college om te onderzoeken hoe beter tegemoet kan worden gekomen aan klachten over overlast. Wij plaatsen echter wel een kanttekening bij de opmerking van het college dat het huidige restrictieve beleid (mogelijk aangevuld met het verbod op vakantieverhuur in aangewezen gebieden) bijdraagt aan het beperken van overlast. Op zich is deze opmerking van het college terecht, maar het gaat voorbij aan de zeer lokale aard van het probleem van overlast in huis. Ook in een buurt waar verder geen problemen zijn met vakantieverhuur, kan het voor een bewoner onverdraaglijk zijn als een buur op overlastgevende wijze aan vakantieverhuur doet. Zelfs al is het niet meer dan 30 dagen per jaar. Dit onderstreept het belang van het ontwikkelen van een nieuw instrumentarium waarbij wij nadrukkelijk adviseren bij het zoeken naar oplossingen ook belanghebbenden zoals bewoners, verhuurders, VvE's en internetplatformen te betrekken.

### **13.1.3 Een verdere uitwerking**

Een belangrijk deel van de door het college geschetste opvolging van onze aanbeveling is afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen (zoals de invoering van een nieuw systeem en de landelijke registratieplicht) of nader onderzoek. Wij adviseren de gemeenteraad

daarom om expliciet afspraken te maken met het college om over de voortgang van de opvolging van onze aanbevelingen te rapporteren.

## 13.2 Nawoord op reactie Airbnb

Wij danken Airbnb voor de reactie op onze conclusies en aanbevelingen. Wij vinden het positief dat Airbnb voorstellen doet om in samenwerking en overleg met de gemeente verbeteringen te bedenken voor de handhaving van de regels voor vakantieverhuur en het aanpakken van negatieve neveneffecten (zoals overlast). Dit past in de geest van de verschillende aanbevelingen die wij hierover aan het college hebben gedaan.

Airbnb bespreekt ook onze conclusie dat het afhandelen van vermoedens van illegale vakantieverhuur redelijk goed verloopt. Daarbij trekt Airbnb te snel de conclusies dat het aantal overtredingen wel meevalt en dat het huidige handhavingsproces tekort schiet. Airbnb constateert op basis van onze bevindingen dat er bij 80% van de onderzoeken geen overtreding is geconstateerd. Hier houdt Airbnb echter geen rekening met ongeveer 34% van de woningen waar toezichthouders er niet in zijn geslaagd om binnen te komen en dus ook niet hebben kunnen vaststellen of er wel of niet sprake is van een overtreding.

## Onderzoeksverantwoording

Dit is het bestuurlijk rapport van het onderzoek *Handhaving vakantieverhuur* van de rekenkamer Amsterdam. Het volledige rapport bestaat naast dit bestuurlijk rapport, ook uit het onderzoeksrapport. De definitieve versies staan 20 november 2019 op <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/handhaving-vakantieverhuur/>.

### 14 Onderzoeksteam

Rekenkamer Amsterdam	
Directeur	dr. Jan de Ridder
Onderzoekers	Dhr. J. (Jurriaan) Kooij (projectleider)
	Dhr. M. (Marien) van Grondelle (onderzoeker)
	Dhr. R. (Robin) van der Maat (onderzoeker)
	Mw. D. van der Wiel (onderzoeker)

### 15 Afbakening en aanpak

Dit onderzoek heeft zich gericht op het handhavingproces van de regels voor vakantieverhuur.

Voor dit onderzoek hebben wij documenten en (financiële) overzichten van de gemeente Amsterdam geanalyseerd. In het bijzonder hebben wij diepgaande kwantitatieve analyses gemaakt op basis van de administratie van Team Vakantieverhuur van Wonen om inzicht te krijgen in het verloop en de resultaten van het handhavingproces.

Daarnaast hebben wij interviews afgenomen met betrokken ambtenaren uit betrokken organisatieonderdelen van de gemeente. Onderdeel hiervan waren drie groepsgesprekken met toezichthouders, projectmedewerkers en projecthandhavers van Team Vakantieverhuur.

Voor dit onderzoek hebben wij ook nadrukkelijk gezocht naar ervaringen en inzichten van Amsterdammers en betrokken organisaties. Zo hebben wij via enquêtes zowel melders als verhuurders bevroegd over hun ervaringen.<sup>o</sup> Verder hebben wij contact gezocht met

---

<sup>o</sup> Het ging daarbij om zowel vakantieverhuurders als houders van bed & breakfasts.

platforms voor vakantieverhuur, alleen in het geval van Airbnb heeft dit geleid tot daadwerkelijk contact. Tot slot is gesproken met vertegenwoordigers van Amsterdam Gastvrij, de belangenvereniging voor bed & breakfasthouders en vakantieverhuurders.

Dit onderzoek is uitgevoerd van januari tot en met september 2019.