

Handreiking

Handhaving toeristische verhuur



Inhoudsopgave

Inleiding	3
1 Beginselplicht tot handhaven, beleid en communicatie	6
2 Overzicht van situaties waarbij sprake is van (excessieve) toeristische verhuur en de mogelijkheden van handhaving	10
3 Instrumenten van handhaving: dwangsom, bestuurlijke boete, intrekking onttrekkingsvergunning en sluiting	14
4 Modellen voor concrete handhavingsbesluiten	20
Bijlage 1. Overzicht wet- en regelgeving die van toepassing kan zijn bij handhaving van toeristische verhuur	31
Bijlage 2. Overzicht van jurisprudentie handhaving toeristische verhuur	37
Bijlage 3. Overzicht van gebruikte bronnen	49

Inleiding

Aanleiding

Verhuur van woningen aan toeristen heeft de laatste jaren een grote vlucht genomen. Het kabinet heeft als uitgangspunt dat toeristische verhuur van woningen mogelijk moet blijven, maar dat de negatieve bijverschijnselen moeten voorkomen en desnoods aangepakt worden.

Het afgelopen jaar heeft het Rijk gesprekken gevoerd met gemeenten over de wijze waarop deze negatieve neveneffecten van de toeristische verhuur¹ van woningen kunnen worden voorkomen en aangepakt. In deze gesprekken gaven gemeenten te kennen dat zij het juridisch instrumentarium voor toeristische verhuur te versnipperd vinden. Met name voor gemeenten met een kleiner handhavingsbudget is het een hele klus om alle relevante bepalingen scherp in beeld te krijgen.

Handreiking

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Tweede Kamer toegezegd samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een handreiking te zullen opstellen die een overzicht geeft van de mogelijkheden die de bestaande wet- en regelgeving reeds biedt om de excessen in verband met toeristische verhuur van woningen aan te pakken². Deze handreiking voorziet daarin.

Daarnaast heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd om met aanvullende wettelijke maatregelen te komen, waaronder de mogelijkheid tot het invoeren van een registratieplicht voor de aanbieders van woningen voor toeristische verhuur. Dit zal onder meer de handhaving verder vergemakkelijken.

In deze handreiking worden relevante bepalingen uit de huidige wet- en regelgeving samengebracht en instrumenten aangedragen om deze te handhaven.

Een gemeente beslist zelf welke instrumenten uit de handreiking ze wil inzetten. Dit is ook afhankelijk van de mate waarin toeristische verhuur in de betreffende gemeenten leidt tot overlast of andere ongewenste effecten. De inzet van de in deze handreiking beschreven maatregelen blijft lokaal maatwerk.

Bestuurlijke handhaving

De gemeente heeft op basis van meerdere wetten de bevoegdheid om handhavend op te treden tegen de ongewenste effecten van toeristische verhuur.

In de eerste plaats op grond van de Huisvestingswet 2014. In een gemeente waar schaarste is aan woonruimte die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten kan de gemeenteraad een huisvestingsverordening vaststellen waarin regels kunnen worden opgenomen over woonruimteverdeling en woonruimtevoorraadbeheer. In het kader van de regels van woonruimtevoorraadbeheer, bestaat de mogelijkheid om een vergunningsplicht in te stellen voor onder meer het onttrekken van woonruimte aan de woningvoorraad. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in recente jurisprudentie geoordeeld dat toeristische verhuur iets anders is dan wonen en kan worden gezien als onttrekking van de woning aan de woningvoorraad. Zelfs bij incidentele toeristische verhuur kan op grond van onttrekking handhavend worden opgetreden³.

In de tweede plaats zijn gemeenten verplicht op basis van Wet ruimtelijke ordening om een bestemmingsplan vast te stellen. Op grond van het bestemmingsplan worden aan bepaalde gebieden in de gemeente bepaalde bestemmingen toebedeeld zoals o.a. een woonbestemming. De gemeente kan deze bestemmingen nader invullen en zodanig omschrijven dat toeristische verhuur niet valt onder de woonbestemming. In dat geval kan er bij toeristische verhuur gehandhaafd worden.

1 Ook wel vakantieverhuur; in de Huisvestingsverordening van Amsterdam gedefinieerd als: het tijdens afwezigheid van de hoofdbewoner hotelmatig in gebruik geven van een woonruimte

2 Kamerstuk 29 419, nr. 282

3 Zie voor jurisprudentie bijlage 2

Ten derde kan de (brand)veiligheid in het geding komen door toeristische verhuur. Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in samenhang met het Besluit omgevingsrecht (en de Woningwet) is een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik verplicht voor het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarin bedrijfsmatig nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen, dan wel een in afwijking daarvan bij de bouwverordening bepaald lager aantal personen. Indien in de bouwverordening het maximum aantal personen bijvoorbeeld op vier is bepaald en wordt geconstateerd dat er vijf of meer personen in een pand overnachten, dan kan de gemeente handhaven op grond van de genoemde wetgeving.

Indien toeristische verhuur leidt tot overlast, kan hiertegen worden opgetreden op basis van de Woningwet en het Bouwbesluit 2012 en de Gemeentewet. Op grond van artikel 151d van de Gemeentewet (op basis van de Wet aanpak woonoverlast) kan een specifieke gedragsmaatregel worden opgelegd aan een persoon bij overlast. Een dergelijke gedragsaanwijzing kan bijvoorbeeld een verbod voor toeristische verhuur van de woning inhouden indien er herhaaldelijk ernstige hinder is ten gevolge van toeristische verhuur.

Strafrechtelijke handhaving

Een strafrechtelijke aanpak is mogelijk op grond van de Wet op de economische delicten (zie opsomming in artikel 1a WED in bijlage 1) of indien een overtreding van artikel 431 van het Wetboek van Strafrecht (burengerucht) kan worden bewezen.

De Huisvestingswet 2014, de Woningwet, de Wabo en de Gemeentewet geven ter handhaving verder de bestuursrechtelijke weg aan.

Deze handreiking beperkt zich verder ook tot de bestuursrechtelijke handhaving. Dit is immers voor gemeenten het meest adequate instrumentarium en is ook door de rechter meermalen positief getoetst.

Privaatrechtelijke handhaving

Naast een bestuurlijke aanpak kan toeristische verhuur van woningen ook worden tegengegaan via de privaatrechtelijke weg.

Zo is het toeristisch verhuren van een huurwoning zonder toestemming van de eigenaar een vorm van verboden onderverhuur. Die eigenaar kan schadevergoeding en zelfs ontbinding van de huurovereenkomst vorderen.⁴ Dit geldt ook voor woningen van corporaties waar in de huurovereenkomsten iedere vorm van onderverhuur zonder toestemming van de corporatie verboden is⁵. Ook een vereniging van eigenaren kan optreden indien in het reglement van de vereniging de woonruimten gebruik moeten worden om er in te wonen. Indien dit het geval is, is toeristische verhuur van de woning in een complex niet toegestaan zonder toestemming van de vereniging van eigenaren.

Overigens kan ook voor de eigenaar een privaatrechtelijk verbod op verhuur gelden op grond van hypotheekvoorwaarden. In dat geval zal de hypotheeknemer eerst toestemming moeten krijgen van de hypotheekverstrekker alvorens hij de woning waarop de hypotheek rust kan verhuren. In hoeverre dit ook het geval is bij toeristische verhuur is nog niet uitgemaakt in de jurisprudentie.

Privaatrechtelijke handhaving is ook mogelijk via het burendrecht of met een onrechtmatige daadsactie (inbreuk op ongestoord woongenot).

Deze instrumenten kunnen dan wel niet direct ingezet worden door een gemeente zelf, maar indien de gemeente hierover voorlichting geeft aan eigenaren en bewoners kan dit tot gevolg hebben dat niet toegestane toeristische verhuur minder voorkomt.

4 Zie uitgebreid over privaatrechtelijke mogelijkheden: hoofdstuk 10 van de Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering (VROM-Inspectie 2011/2014)

5 In de modelhuurovereenkomst van Aedes, de vereniging voor woningcorporaties, is onderverhuur en toeristische verhuur zonder toestemming van de corporatie niet toegestaan.

Opzet van de handreiking

In hoofdstuk 1 wordt aandacht besteed aan meer positief beleid voor de toeristische verhuur, het belang van communicatie, de beginselplicht tot handhaven en mogelijke beleidsvarianten.

Hoofdstuk 2 bevat een overzicht van situaties waarbij sprake is van (excessieve) toeristische verhuur en de mogelijkheden van handhaving per geschetste situatie.

In hoofdstuk 3 worden de instrumenten van handhaving (met name dwangsom en bestuurlijke boete) beschreven en hoofdstuk 4 bevat vier praktische modellen voor concrete handhavingsbesluiten.

In bijlage 1 staat een overzicht van regelgeving die van toepassing kan zijn bij woonoverlast.

In bijlage 2 staat een beknopt overzicht van jurisprudentie met betrekking tot de handhaving van toeristische verhuur en in bijlage 3 een overzicht van gebruikte bronnen.

1 Beginselplicht tot handhaven, beleid en communicatie

In beginsel is toeristische verhuur van woningen toegestaan, tenzij bij wet of volgens beleid beperkingen zijn opgelegd. Het kabinet staat ook positief tegenover toeristische verhuur van woningen waarbij ook de publieke belangen op een adequate manier geborgd zijn. Bij brief van 18 december 2015 over innovatiebeleid⁶ heeft het kabinet aangegeven dat toeristische verhuur van woningen in de meeste gevallen geen onwenselijke situaties veroorzaakt als de woning kort, tijdelijk en aan een beperkt aantal personen wordt verhuurd. Daarnaast kan toeristische verhuur een goede aanvulling zijn op de gastvrijheidseconomie.

Hieronder wordt eerst ingegaan op het eigendomsrecht en vervolgens worden mogelijke beleidsvarianten geschetst. Tevens wordt gewezen op het belang van communicatie en de beginselplicht tot handhaving.

Eigendomsrecht

Het eigendomsrecht is beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Een beperking of regulering vanuit de overheid is mogelijk indien deze inmenging gerechtvaardigd is. Daarbij is van belang dat de inmenging bij wet is voorzien, in het algemeen belang en proportioneel is, voldoende kenbaar, toegankelijk en voorzienbaar. Dit houdt tevens in dat de beperking voldoende precies moet zijn omschreven.

Het gebruik van het eigendomsrecht van een woning wordt beperkt door wet- en regelgeving. Zo staat in het bestemmingsplan wat de bestemming van de grond en de daarop gelegen bebouwing is. Dit kan indachtig het eigendomsrecht ruim worden omschreven maar indien de gemeente hierop wil sturen bijvoorbeeld beperkt worden omschreven als bijvoorbeeld 'bestemd voor duurzame bewoning en niet voor toeristische verhuur'. Deze beperking dient gelet op het door het EVRM beschermde eigendomsrecht adequaat te worden gemotiveerd.

Het gaat in wezen om een belangenafweging, het recht van de eigenaar om vrij over de woning te beschikken tegenover het algemeen belang van de gemeente om te zorgen voor voldoende huurwoningen in de schaarse woningmarkt en het voorkomen van overlast door de verhuur voor omwonenden.

Gemeentelijk beleid

Op grond van de Huisvestingswet 2014 (hierna: Hww) kan de gemeenteraad een huisvestingsverordening vaststellen en hierin op basis van de lokale omstandigheden het maximaal aantal dagen dat een woning per jaar toeristisch verhuurd mag worden opnemen en onderhouden. Een aantal gemeenten doet dit ook in combinatie met afspraken met verhuurplatforms als booking.com en airbnb.nl.

Hieronder zijn vier mogelijke beleidsvarianten weergegeven.

Variant 1: maximum aantal dagen

De gemeente Amsterdam heeft school gemaakt met beleid met betrekking tot toeristische verhuur. In deze gemeente is toeristische verhuur onder voorwaarden 30 dagen toegestaan.⁷

Amsterdam heeft dit neergelegd in de huisvestingsverordening.

Hierbij is eerst vakantieverhuur (in deze handreiking: toeristische verhuur) gedefinieerd; het tijdens afwezigheid van de hoofdbewoner hotelmatig in gebruik geven van een woonruimte (artikel 1, onder ww).

Voorts is in artikel 3.1.2, vijfde lid, het inhoudelijk beleid neergelegd:

⁶ Kamerstukken II, 2015/16, 33 009, nr. 12

⁷ Tot 1 januari 2019 was dit 60 dagen; <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/wethouder/laurens-ivens/persberichten/amsterdam-verkort/>

5. Voor het onttrekken aan de bestemming tot bewoning ten behoeve van vakantieverhuur is geen vergunning als bedoeld in artikel 21 van de wet noodzakelijk mits en zolang:
 - a. de hoofdbewoner de woning feitelijk als hoofdverblijf heeft en ook als zodanig in de basisadministratie staat ingeschreven;
 - b. vakantieverhuur maximaal 60 dagen per jaar plaatsvindt;
 - c. aan niet meer dan vier personen per nacht onderdak wordt verleend;
 - d. geen sprake is van een huurwoning in eigendom van een woningcorporatie, en
 - e. de hoofdbewoner, elke keer voordat het gebruik ten behoeve van vakantieverhuur start, deze wijze van gebruik van de woonruimte door middel van een door burgemeester en wethouders voorgeschreven formulier elektronisch heeft gemeld bij burgemeester en wethouders.

Het overtreden van deze voorwaarden is in de verordening gesanctioneerd met een bestuurlijke boete: € 6.000,- voor het niet melden van vakantieverhuur (zie onder e hierboven) en € 20.500,- voor het geheel of gedeeltelijk onttrekken van een woning aan de woonbestemming.

Ter toelichting op deze regels vermeldt de toelichting bij de verordening dat de woningmarkt van de Amsterdam zodanig wordt beheerst door schaarste dat naast beleid voor woonruimteverdeling (de goedkope voorraad) een beleid ruimtevoorraad noodzakelijk is.

In verband met de brandveiligheid mag aan niet meer dan vier personen tegelijk overnachting worden geboden. Indien niet aan de voorwaarden wordt voldaan, dan is sprake van woningonttrekking, waarvoor een vergunning nodig is.

De bewoner dient zich tevens aan andere toepasselijke regelgeving te houden. Er dient toestemming te zijn van de eigenaar, toeristenbelasting te worden betaald en er mag geen overlast worden veroorzaakt.

Gelet op de regelgeving en jurisprudentie is ook een beleid van minder dan 30 dagen mogelijk. Het is aan een gemeente om dit vast te stellen en te motiveren.

Variant 2: maximum aantal woningen (quotum)

Naast het in variant 1 geschetste beleid met een maximum aantal dagen verhuur zou ook een beleid kunnen worden gevoerd waarbij een maximum aantal woningen per straat, wijk of ander deel van de gemeente zou kunnen worden bepaald. Een dergelijk quotumbeleid zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat de gemeente gemotiveerd op basis van een onderzoek naar de woningmarkt ter plaatse bepaalt wat de ruimte is voor toeristische verhuur in het komende jaar en hoe de verdeelregels daarbij zijn. Daarbij zou bijvoorbeeld kunnen worden bepaald dat potentiële verhuurders voor een bepaalde datum een aanvraag kunnen doen om hun woning voor een bepaald aantal dagen te mogen verhuren. Na verloop van deze termijn zou de gemeente op basis van de verdeelregels de aanvragen al dan niet kunnen honoreren. Toeristische verhuur is dan mogelijk indien en voor zover de aanvraag is gehonoreerd.

Variant 3: vraaggestuurd en gerelateerd aan bestaand toeristisch aanbod

Het is ook denkbaar dat beleid wordt geformuleerd vanuit de vraag naar bedden. Dus niet zoals variant 2 vanuit de (schaarse) woningmarkt maar vanuit de toeristische behoefte aan overnachtingsmogelijkheden. In het onderzoek naar de beleidsformulering dient dan uiteraard ook de aanwezigheid van commerciële toeristische verhuur als hotels, pensions enz. te worden meegenomen. Dit beleid kan uiteraard ook weer per deel van de gemeente worden vastgesteld. Zie verder onder variant 2.

Variant 4: alleen bepaalde periodes

Tot slot zou in aansluiting op variant 3 ook een beleid kunnen worden gevoerd om bijvoorbeeld alleen in de zomermaanden of andere vakantieperiodes toeristische verhuur toe te staan. Immers dan zal de behoefte aan verhuur van beide zijden, verhuurder en toerist, het grootste zijn. Zie verder onder de voorgaande varianten.

Eis Hvw: onderbouwen schaarste

Alleen bij schaarste aan goedkope woonruimte kan de gemeenteraad een huisvestingsverordening vaststellen. Gemeenten dienen daarbij te onderbouwen waar en in hoeverre sprake is van schaarste aan goedkope woonruimte en dat deze schaarste leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten. Bovendien moet duidelijk worden dat het instrumentarium van de Hvw in de concrete situatie geschikt en noodzakelijk is om die effecten te bestrijden. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad om met deze onderbouwing in te

stemmen bij het vaststellen van de Huisvestingsverordening.

De Hvw doet geen uitspraken over hoe die onderbouwing eruit dient te zien. De VNG suggereert om in de onderbouwing aan de volgende vier onderdelen aandacht te besteden:

1. Schaarste: is er daadwerkelijk meer vraag dan aanbod?
2. Onevenwichtige en onrechtvaardige gevolgen van schaarste.
3. Nut en noodzaak van het instrument woonruimteverdeling.
4. Inspanningen om de schaarste structureel op te heffen⁸.

Beginselflicht tot handhaven

Het handelen in strijd met de in bijlage 1 geschetste wetgeving is verboden en de gemeente kan hierop handhaven door middel van bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten (zie verder hoofdstuk 3). Dit kan bijvoorbeeld op basis van klachten van omwonenden maar ook door eigen constatering. Er geldt op grond van vaste jurisprudentie een beginselflicht tot handhaven, dat wil zeggen dat de gemeente in principe moet handhaven. Dit zou zelfs al op basis van een enkele (niet-toegestane) toeristische verhuur kunnen. Hierin zijn nog wel wat beleidsvarianten denkbaar. Een gemeente kan bijvoorbeeld op basis van het handhavingbeleid eerst een waarschuwing geven of prioriteiten stellen in de handhaving. Ook kan een gemeente soms afzien van handhaving als daadwerkelijk en concreet zicht is op legalisatie.

Belang communicatie

Het is van belang dat een gemeente alle belanghebbenden goed informeert over wet- en regelgeving op dit terrein en de gemaakte beleidskeuzes met betrekking tot toeristische verhuur en handhaving. Hiervoor dient de gemeente de gebruikelijke kanalen in te zetten en wellicht ook meer specifieke, op woonzaken gerichte, kanalen.

Waarschuwing

Een goede voorlichting over wet- en regelgeving, beleidskeuzes en handhavingbeleid kan bewerkstelligen dat geen bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten hoeven te worden ingezet. Daarnaast zou een gemeente kunnen besluiten om in bepaalde, niet spoedeisende of gevaarlijke situaties, bij overtreding eerst een waarschuwing te geven. Hierbij zou een vaste beleidslijn kunnen worden vastgesteld om bij een eerste overtreding van een toeristische verhuurder te volstaan met een schriftelijke waarschuwing dat dit in strijd met de regels is en dat bij een volgende overtreding handhavend zal worden opgetreden. Voor een overtreder is dat veelal voldoende om niet weer in overtreding te komen.

Indien de waarschuwing in de wind wordt geslagen, zal de gemeente daadwerkelijk handhavend kunnen optreden.

Horen vooraf/zienswijzeprocedure Awb

Indien niet eerst een schriftelijke waarschuwing wordt gegeven, is het aan te bevelen - en in bepaalde gevallen zelfs verplicht - de overtreder eerst te horen door het voeren van de zienswijzeprocedure van artikel 4:8 van de Awb⁹. Het kan immers zijn dat de zienswijze van de overtreder een ander licht op de zaak werpt. Bij bestuurlijke boetes boven € 340,- verplicht de Awb tot de zienswijzeprocedure (artikel 5:53, derde lid).

Tot slot: regels Awb zienswijzeprocedure en beleidsregels

Volledigheidshalve volgen hieronder de wettelijke regels met betrekking tot de zienswijzeprocedure (artikel 4:8 Awb) en het vaststellen van beleidsregels. In artikel 1:3, vierde lid, van de Awb) wordt gedefinieerd wat een beleidsregel is. In titel 4.3 van de Awb wordt een viertal bepalingen gegeven omtrent het vaststellen van beleidsregels.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:8

⁸ Zie verder de VNG Handreiking Huisvestingswet

⁹ De zienswijzeprocedure beoogt een goede en zorgvuldige voorbereiding van het handhavingbesluit en het daartoe verzamelen van alle benodigde gegevens. Zie voor de tekst van artikel 4:8 aan het slot van dit hoofdstuk.

- 1 Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:
 - a. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en
 - b. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.
- 2 Het eerste lid geldt niet indien de belanghebbende niet heeft voldaan aan een wettelijke verplichting gegevens te verstrekken.

Artikel 1:3 (voor zover hier relevant)

4 Onder **beleidsregel** wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

Titel 4.3. Beleidsregels

Artikel 4:81

- 1 Een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid.
- 2 In andere gevallen kan een bestuursorgaan slechts beleidsregels vaststellen, voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald.

Artikel 4:82

Ter motivering van een besluit kan slechts worden volstaan met een verwijzing naar een vaste gedragslijn voor zover deze is neergelegd in een beleidsregel.

Artikel 4:83

Bij de bekendmaking van het besluit, inhoudende een beleidsregel, wordt zo mogelijk het wettelijk voorschrift vermeld waaruit de bevoegdheid waarop het besluit, inhoudende een beleidsregel, betrekking heeft voortvloeit.

Artikel 4:84

Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

2 Overzicht van situaties waarbij sprake is van (excessieve) toeristische verhuur en de mogelijkheden van handhaving

Er is een aantal scenario's denkbaar bij de bestuursrechtelijke aanpak van excessieve toeristische verhuur. Hieronder is een overzicht van mogelijke scenario's eerst schematisch weergegeven. In kolom 1 staan de situaties waarbij sprake is van excessieve toeristische verhuur. In de tweede kolom staat het specifiek wettelijk kader voor de handhaving en in de derde kolom de handhavinginstrumenten.

Situatie	Wettelijk kader	Handhaving-instrumenten
a. Toeristische verhuur bij schaarste aan (goedkope) woonruimte	artikel 2, 4, 21, 24-26, 32-35 van de Hvw 2014 in combinatie met de gemeentelijke Huisvestingsverordening	last onder dwangsom, bestuurlijke boete (indien in de Huisvestingsverordening bepaald, intrekking onttrekkingsvergunning
b. Toeristische verhuur in strijd met het bestemmingsplan	artikel 2.1, eerste lid, onder c, en 5.2, eerste lid, onder a, van de Wabo, artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:32 van de Awb	last onder dwangsom
c. Gevaar voor de brandveiligheid	artikel 2.1, eerste lid, onder d, van de Wabo, artikel 2.2, eerste lid, onder a, van het Besluit omgevingsrecht/ artikel 1a, tweede lid, van de Woningwet, artikel 7.1 en 7.11 van het Bouwbesluit; artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:32 van de Awb	last onder dwangsom, sluiting
d. Overlast (geluid enz.)	Artikel 1b, derde lid, en 92a van de Woningwet, artikel 7.17, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012/ artikel 151d van de Gemeentewet; artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:32 van de Awb	last onder dwangsom, sluiting, bestuurlijke boete bij recidive binnen twee jaar

Hierna volgt een verdere toelichting en uitwerking van het schematisch overzicht.

a. Toeristische verhuur bij schaarste aan (goedkope) woonruimte

Situatie

In de gemeente Amsterdam werd geconstateerd dat verschillende woningen veelvuldig aan toeristen werden verhuurd en hiermee aan de schaarse woonruimtevoorraad werden onttrokken.

Juridisch kader

Dit scenario geldt alleen indien een gemeente een Huisvestingsverordening heeft. Bij schaarste aan goedkope woonruimte kan de gemeenteraad een huisvestingsverordening vaststellen. Het toeristisch verhuren van woonruimte is dan wettelijk aan een vergunning gebonden. Indien een eigenaar zijn woning zonder vergunning toch (eenmalig, meermalen of stelselmatig) aan toeristen verhuurt - en hiermee de

schaarste aan woonruimte in de gemeente vergroot - zijn burgemeester en wethouders bevoegd tot bestuursrechtelijke handhaving. Deze regels staan in de Hvw en worden hieronder systematisch uitgelegd.

In artikel 2 van de Hvw is bepaald dat de gemeenteraad van zijn bevoegdheden op grond van deze wet slechts gebruik maakt indien dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. In artikel 4 van de Hvw is bepaald dat de gemeenteraad uitsluitend bij verordening voor de duur van ten hoogste vier jaar regels kan geven met betrekking tot wijzigingen in de bestaande woonruimtevoorraad.

Op grond van artikel 21 van de Hvw is het verboden om een woonruimte, behorend tot een met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening aangewezen categorie gebouwen en die gelegen is in een in de huisvestingsverordening aangewezen wijk, zonder vergunning van burgemeester en wethouders anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar aan de bestemming tot bewoning te onttrekken of onttrokken te houden.

In artikel 24 tot en met 26 van de Hvw zijn criteria voor verlening van een huisvestingsvergunning gegeven (weigerings- en intrekingsgronden, vergunningsvoorwaarden en -voorschriften).

De regels omtrent handhaving en toezicht staan in artikel 32 tot en met 35 van de Hvw. Naast het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom kan de gemeenteraad bij verordening bepalen dat burgemeester en wethouders tevens een bestuurlijke boete kunnen opleggen. Uiteraard gelden hierbij ook de algemene handhavingregels uit hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) .

Zie voor de verschillende bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten hoofdstuk 3, voor de tekst van de wettelijke bepalingen bijlage 1 en voor jurisprudentie bijlage 2.

b. Toeristische verhuur in strijd met het bestemmingsplan

Situatie

In de gemeente Amsterdam werd geconstateerd dat een aantal woonboten werden gebruikt voor veelvuldige verhuur aan toeristen. Dit hotelmatig gebruik van woonboten is in strijd met het bestemmingsplan.

Juridisch kader

Bij gebruik van een bouwwerk (i.c. woonboot) in strijd met de geldende bestemming (i.c. ligplaats woonboot) volgens het bestemmingsplan zijn burgemeester en wethouders bevoegd tot bestuursrechtelijke handhaving. Deze regels staan in de Wabo en worden hieronder systematisch uitgelegd.

Gebruik in strijd met het bestemmingsplan levert een overtreding op van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. In dit artikel (voor zover hier relevant) is bepaald dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

In artikel 5.2, eerste lid, onder a, van de Wabo is bepaald dat het bevoegd gezag tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten voor degene die het betrokken project uitvoert, geldende voorschriften.

In artikel 125 van de Gemeentewet (voor zover hier relevant) is bepaald dat het gemeentebestuur bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang en dat deze bevoegdheid wordt uitgeoefend door het college, indien de last dient tot handhaving van regels welke het gemeentebestuur uitvoert.

In artikel 5:32, eerste lid, van de Awb is bepaald dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen. Zie verder voor de verschillende bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten hoofdstuk 3, voor de tekst van de wettelijke bepalingen bijlage 1 en voor de jurisprudentie inzake verhuur in strijd met het bestemmingsplan bijlage 2.

c. Gevaar voor de brandveiligheid bij toeristische verhuur van woonruimte¹⁰

Situatie

Bij de verhuur van woningen aan toeristen dient de brandveiligheid te worden gewaarborgd. Woonhuizen zijn in tegenstelling tot professionele nachtverblijven in de regel niet altijd brandveilig ingericht. Dit kan zeker bij een groot aantal toeristen in een woonruimte gevaar voor de brandveiligheid opleveren.

Juridisch kader

Er is een omgevingsvergunning vereist voor het brandveilig gebruik van een bouwwerk waarin bedrijfsmatig nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen, dan wel een in afwijking daarvan bij de bouwverordening bepaald aantal personen. Deze regels staan in de Wabo in samenhang met het Besluit omgevingsrecht (en de Woningwet in samenhang met het Bouwbesluit 2012) en worden hieronder systematisch uitgelegd.

In artikel 2.1, eerste lid, onder d, van de Wabo (voor zover hier relevant) is bepaald dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van een bouwwerk in met het oog op de brandveiligheid bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën gevallen,

In artikel 2.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (voor zover hier relevant) is bepaald dat als categorieën gevallen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder d, van de Wabo worden aangewezen: het gebruiken van een bouwwerk waarin bedrijfsmatig nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen, dan wel het in afwijking daarvan bij de bouwverordening, bedoeld in artikel 8 van de Woningwet, bepaalde aantal personen. Een aantal gemeenten heeft dit aantal bepaald op 4 personen.

In artikel 1a, tweede lid, van de Woningwet (voor zover hier van belang) is bepaald dat een ieder die een bouwwerk gebruikt, laat gebruiken, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken, ervoor zorgdraagt, voor zover dat in diens vermogen ligt, dat als gevolg van dat gebruik geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

In artikel 7.1. van het Bouwbesluit 2012 (voor zover hier relevant) is bepaald dat het gebruik van een bouwwerk zodanig is dat het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie en de ontwikkeling van brand wordt voorkomen.

En in artikel 7.11. van het Bouwbesluit 2012 (voor zover hier van belang) is bepaald dat het gebruik van een bouwwerk zodanig is dat bij brand veilig kan worden gevlucht.

In artikel 125 van de Gemeentewet (voor zover hier relevant) is bepaald dat het gemeentebestuur bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang en dat deze bevoegdheid wordt uitgeoefend door het college, indien de last dient tot handhaving van regels welke het gemeentebestuur uitvoert.

In artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is bepaald dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.

Zie verder voor de verschillende bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten hoofdstuk 3 en voor de tekst van de wettelijke bepalingen bijlage 1.

¹⁰ NB. Brandveiligheid moet worden gehandhaafd. Er is hier geen beleidsvrijheid.

d. Overlast door toeristische verhuur van woonruimte

Situatie

Toeristische verhuur kan verschillende vormen van overlast tot gevolg hebben. Rustige woningen worden soms drukke duiventillen en veroorzaken voor de burens vaak geluidsoverlast, verstoring van de nachtrust, enzovoorts.

Juridisch kader

Deze overlast kan worden aangepakt onder meer op basis van de Woningwet en het Bouwbesluit 2012. Verder kan overlast in specifieke gevallen worden tegengegaan op basis van de Gemeentewet.

Op grond van artikel 1b, derde lid, van de Woningwet (voor zover hier van belang) is het verboden een bouwwerk in gebruik te nemen, te gebruiken of te laten gebruiken, anders dan in overeenstemming met de op die ingebruikneming of dat gebruik van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel c, tweede lid, aanhef en onderdeel b, derde en vierde lid.

In artikel 7.17. van het Bouwbesluit 2012 (voor zover hier van belang) is bepaald dat het gebruik van een bouwwerk, open erf en terrein zodanig is dat hinder, gezondheidsrisico's en andere veiligheidsrisico's dan brandveiligheidsrisico's voor personen in voldoende mate worden beperkt.

In artikel 151d van de Gemeentewet (kort samengevat) is bepaald dat de raad bij verordening kan bepalen dat degene die een woning tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene in de BRP is ingeschreven, ervoor zorgdraagt dat door gedragingen in of vanuit die woning geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.

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

De last kan een verbod inhouden om aanwezig te zijn in of bij de woning.

In artikel 125 van de Gemeentewet (voor zover hier relevant) is bepaald dat het gemeentebestuur bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang en dat deze bevoegdheid wordt uitgeoefend door het college, indien de last dient tot handhaving van regels welke het gemeentebestuur uitvoert en door de burgemeester, indien de last dient tot handhaving van regels welke hij uitvoert.

In artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is bepaald dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.

In artikel 92a van de Woningwet (voor zover hier relevant) is bepaald dat het bevoegd gezag een bestuurlijke boete kan opleggen ter zake van een overtreding van het verbod van artikel 1b, indien de overtreder minder dan twee jaar voorafgaande aan die overtreding een overtreding van artikel 1b heeft begaan.

Zie verder voor de volledige tekst van de wettelijke bepalingen bijlage 1 en voor de verschillende bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten hoofdstuk 3.

3 Instrumenten van handhaving: dwangsom, bestuurlijke boete, intrekking onttrekkingsvergunning en sluiting

Gemeenten hebben een heel arsenaal aan handhavingsinstrumenten. De bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten dienen wel bij wet te zijn toegekend. Gemeenten mogen binnen de wettelijke regels hierop verder bouwen bij verordening, verdere uitvoeringsregelgeving en beleid.

De voor de toeristische verhuur relevante wetten als de Hvw, de Woningwet, de Wabo en de Gemeentewet¹¹ geven burgemeester en wethouders ter handhaving van de wettelijke regels de mogelijkheid om met een bestuurlijke boete en/of een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden.

Awb

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) staan de algemene regels van handhavend optreden, van toezicht tot en met de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. De Awb schept geen bevoegdheid tot handhaven, maar geeft invulling aan de in andere wetten gegeven bevoegdheid. De Awb bepaalt bijvoorbeeld dat indien burgemeester en wethouders bij wet de bevoegdheid hebben gekregen om een last onder bestuursdwang op te leggen, zij in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kunnen opleggen (zie artikel 5:32, eerste lid, van de Awb).

Last onder bestuursdwang (sluiting) en dwangsom

De Awb omschrijft de last onder bestuursdwang een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd (artikel 5:21). De last onder dwangsom houdt ook een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd (artikel 5:31d).

Beide instrumenten houden in de eerste plaats een opdracht (last) aan de overtreder tot herstel van de oude, legale, situatie in, maar indien aan deze last niet wordt voldaan, ligt bij bestuursdwang de fysieke uitvoering bij burgemeester en wethouders. Dit ligt in het geval van toeristische verhuur van een woning niet direct voor de hand, behalve in uiterste situaties (sluiting pand bij ernstige overtredingen). Bij de dwangsom ligt de uitvoering geheel in handen van de overtreder en wordt deze verplicht tot betaling van een geldsom indien hij de last niet uitvoert.

Dwangsom en bestuurlijke boete

De overtreder van toeristische verhuur heeft vooral een financieel motief. Het is bij de handhaving dan ook van belang dit financiële voordeel weg te halen. Dit kan met een last onder dwangsom of met een bestuurlijke boete. Het optreden met bestuurlijke boete en dwangsom is in concrete gevallen door de rechter ook meermalen positief getoetst¹².

Handhaving is het meest effectief als de beschikking tot het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete zich ook richt op mogelijk toekomstige overtredingen. Zie voor tekstvoorbeelden de modellen a en b in hoofdstuk 4.

¹¹ Zie voor de tekst van de wettelijke bepalingen bijlage 1

¹² Zie voor een overzicht van jurisprudentie bijlage 1.

Intrekking vergunning

Indien een toeristisch verhuurder een vergunning voor zijn activiteiten heeft, bijvoorbeeld een onttrekkingsvergunning op grond van artikel 21 van de Hww, dan kan deze vergunning (geheel of gedeeltelijk) als sanctie worden ingetrokken bij overtreding van de vergunningvoorschriften. Zie artikel 26 van de Hww voor de mogelijkheden omtrent intrekking van de onttrekkingsvergunning.

Cumulatie sancties

Er kan ook een samenloop van overtredingen zijn en soms is het mogelijk om meerdere sancties ten aanzien van dezelfde overtreding op te leggen. Zo kan een punitieve sanctie worden gecombineerd met een herstelsanctie. Twee keer punitief straffen of twee keer tegelijkertijd een herstelsanctie opleggen voor dezelfde overtreding kan niet.

Hieronder volgen de meest relevante wetteksten van de Awb met betrekking tot handhaving. Ter inleiding nog het volgende.

Alle regels staan overzichtelijk bij elkaar in hoofdstuk 5 van de Awb. In artikel 5:1 tot en met 5:10a staan algemene bepalingen, artikel 5:11 tot en met 5:20 bevatten regels omtrent toezicht op de naleving, artikel 5:21 tot en met 5:31c betreffen de last onder bestuursdwang¹³, artikel 5:31d tot en met 5:39 betreffen de last onder dwangsom, en artikel 5:40 tot en met 5:53 geven regels over de bestuurlijke boete.

Algemene wet bestuursrecht

Hoofdstuk 5. Handhaving

Titel 5.1. Algemene bepalingen

Artikel 5:1

- 1 In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.
- 2 Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.
- 3 Overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. Artikel 51, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5:2

- 1 In deze wet wordt verstaan onder:
 - a. bestuurlijke sanctie: een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak;
 - b. herstelsanctie: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding;
 - c. bestraffende sanctie: een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen.

Artikel 5:4

- 1 De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bestaat slechts voor zover zij bij of krachtens de wet is verleend.
- 2 Een bestuurlijke sanctie wordt slechts opgelegd indien de overtreding en de sanctie bij of krachtens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven.

Artikel 5:7

Een herstelsanctie kan worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt.

Artikel 5:9

De beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie vermeldt:

- a. de overtreding alsmede het overtreden voorschrift;
- b. zo nodig een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd.

¹³ Sluiting is een vorm van bestuursdwang

Artikel 5:10

- 1 Voor zover een bestuurlijke sanctie verplicht tot betaling van een geldsom, komt deze geldsom toe aan het bestuursorgaan dat de sanctie heeft opgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.
- 2 Het bestuursorgaan kan de geldsom invorderen bij dwangbevel.

Artikel 5:10a (voor zover relevant)

1 Degene die wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie, is niet verplicht ten behoeve daarvan verklaringen omtrent de overtreding af te leggen.

Titel 5.2. Toezicht op de naleving

Artikel 5:11

Onder toezichthouder wordt verstaan: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

Artikel 5:12 (voor zover relevant)

- 1 Bij de uitoefening van zijn taak draagt een toezichthouder een legitimatiebewijs bij zich, dat is uitgegeven door het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is.

Artikel 5:13

Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

Artikel 5:15

- 1 Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner.
- 2 Zo nodig verschaft hij zich toegang met behulp van de sterke arm.
- 3 Hij is bevoegd zich te doen vergezellen door personen die daartoe door hem zijn aangewezen.

Artikel 5:16

Een toezichthouder is bevoegd inlichtingen te vorderen.

Artikel 5:16a

Een toezichthouder is bevoegd van personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

Artikel 5:17 (voor zover relevant)

- 1 Een toezichthouder is bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden.
- 2 Hij is bevoegd van de gegevens en bescheiden kopieën te maken.

Artikel 5:18 (voor zover relevant)

- 1 Een toezichthouder is bevoegd zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen.

Artikel 5:20 (voor zover relevant)

- 1 Een ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.¹⁴

Titel 5.3. Herstelsancties

Afdeling 5.3.1. Last onder bestuursdwang

Artikel 5:21

Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

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

¹⁴ De gemeente Leiden heeft op grond van artikel 5:20 Awb 300 adressen opgevraagd en gekregen van booking.com

Artikel 5:24

- 1 De last onder bestuursdwang omschrijft de te nemen herstelmaatregelen.
- 2 De last onder bestuursdwang vermeldt de termijn waarbinnen zij moet worden uitgevoerd.
- 3 De last onder bestuursdwang wordt bekendgemaakt aan de overtreder, aan de rechthebbenden op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft en aan de aanvrager.

Artikel 5:25 (voor zover relevant)

- 1 De toepassing van bestuursdwang geschiedt op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen.

Artikel 5:27 (voor zover relevant)

- 1 Om bestuursdwang toe te passen, hebben door het bestuursorgaan aangewezen personen toegang tot elke plaats, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is.
- 2 Voor het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is het bestuursorgaan dat bestuursdwang toepast bevoegd tot het geven van een machtiging als bedoeld in artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden.

Artikel 5:28

Het bestuursorgaan dat bestuursdwang toepast, is bevoegd tot het verzegelen van gebouwen, terreinen en hetgeen zich daarin of daarop bevindt.

Artikel 5:31 (voor zover relevant)

- 1 Een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in spoedeisende gevallen besluiten dat bestuursdwang zal worden toegepast zonder voorafgaande last. Artikel 5:24, eerste en derde lid, is op dit besluit van overeenkomstige toepassing.

Afdeling 5.3.2. Last onder dwangsom

Artikel 5:31d

Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

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

Artikel 5:32

- 1 Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.
- 2 Voor een last onder dwangsom wordt niet gekozen, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet.

Artikel 5:32a

- 1 De last onder dwangsom omschrijft de te nemen herstelmaatregelen.
- 2 Bij een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, wordt een termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

Artikel 5:32b

- 1 Het bestuursorgaan stelt de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last.
- 2 Het bestuursorgaan stelt tevens een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.
- 3 De bedragen staan in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

Artikel 5:33

Een verbeurde dwangsom wordt betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd.

Artikel 5:34

- 1 Het bestuursorgaan dat een last onder dwangsom heeft opgelegd, kan op verzoek van de overtreder de last opheffen, de looptijd ervan opschorten voor een bepaalde termijn of de dwangsom verminderen

ingeval van blijvende of tijdelijke gehele of gedeeltelijk onmogelijkheid voor de overtreder om aan zijn verplichtingen te voldoen.

- 2 Het bestuursorgaan dat een last onder dwangsom heeft opgelegd, kan op verzoek van de overtreder de last opheffen indien de beschikking een jaar van kracht is geweest zonder dat de dwangsom is verbeurd.

Artikel 5:35

In afwijking van artikel 4:104 verjaart de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd.

Artikel 5:37

- 1 Alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, beslist het bestuursorgaan bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom.
- 2 Het bestuursorgaan geeft voorts een beschikking omtrent de invordering van de dwangsom, indien een belanghebbende daarom verzoekt.
- 3 Het bestuursorgaan beslist binnen vier weken op het verzoek.

Titel 5.4. Bestuurlijke boete

Afdeling 5.4.1. Algemene bepalingen

Artikel 5:40 (voor zover relevant)

- 1 Onder bestuurlijke boete wordt verstaan: de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom.

Artikel 5:41

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

Artikel 5:44 (voor zover relevant)

- 1 Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd.
- 2 Indien de gedraging tevens een strafbaar feit is, wordt zij aan de officier van justitie voorgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift is bepaald, dan wel met het openbaar ministerie is overeengekomen, dat daarvan kan worden afgezien.

Artikel 5:45

- 1 Indien artikel 5:53 van toepassing is, vervalt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vijf jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden.
- 2 In de overige gevallen vervalt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete drie jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden.
- 3 Indien tegen de bestuurlijke boete bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld, wordt de vervaltermijn opgeschort tot onherroepelijk op het bezwaar of beroep is beslist.

Artikel 5:46

- 1 De wet bepaalt de bestuurlijke boete die wegens een bepaalde overtreding ten hoogste kan worden opgelegd.
- 2 Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
- 3 Indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, legt het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.
- 4 Artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.

Afdeling 5.4.2. De procedure

Artikel 5:48

- 1 Het bestuursorgaan en de voor de overtreding bevoegde toezichthouder kunnen van de overtreding een rapport opmaken.
- 2 Het rapport is gedagtekend en vermeldt:
 - a. de naam van de overtreder;
 - b. de overtreding alsmede het overtreden voorschrift;
 - c. zo nodig een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd.
- 3 Een afschrift van het rapport wordt uiterlijk bij de bekendmaking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete aan de overtreder toegezonden of uitgereikt.
- 4 Indien van de overtreding een proces-verbaal als bedoeld in artikel 152 van het Wetboek van Strafvordering is opgemaakt, treedt dit voor de toepassing van deze afdeling in de plaats van het rapport.

Artikel 5:50

- 1 Indien de overtreder in de gelegenheid wordt gesteld over het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete zijn zienswijze naar voren te brengen,
 - a. wordt het rapport reeds bij de uitnodiging daartoe aan de overtreder toegezonden of uitgereikt;
 - b. zorgt het bestuursorgaan voor bijstand door een tolk, indien blijkt dat de verdediging van de overtreder dit redelijkerwijs vergt.
- 2 Indien het bestuursorgaan nadat de overtreder zijn zienswijze naar voren heeft gebracht, beslist dat:
 - a. voor de overtreding geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd, of
 - b. de overtreding alsnog aan de officier van justitie zal worden voorgelegd, wordt dit schriftelijk aan de overtreder medegedeeld.

Artikel 5:51 (voor zover relevant)

- 1 Indien van de overtreding een rapport is opgemaakt, beslist het bestuursorgaan omtrent het opleggen van de bestuurlijke boete binnen dertien weken na de dagtekening van het rapport.

Artikel 5:52

De beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete vermeldt:

- a. de naam van de overtreder;
- b. het bedrag van de boete.

Artikel 5:53

- 1 Dit artikel is van toepassing indien voor de overtreding een bestuurlijke boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.
- 2 In afwijking van artikel 5:48 wordt van de overtreding steeds een rapport of proces-verbaal opgemaakt.
- 3 In afwijking van afdeling 4.1.2 wordt de overtreder steeds in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.

4 Modellen voor concrete handhavingsbesluiten

Dit hoofdstuk bevat zes relevante modellen voor de gemeentelijke handhavingspraktijk bij toeristische verhuur. Dit zijn de volgende:

- a. Model beschikking last onder dwangsom
- b. Model beschikking bestuurlijke boete
- c. Model beschikking tot invordering dwangsom
- d. Model dwangbevel
- e. Model machtiging tot binnentreden in een woning
- f. Model checklist controlerapport woning

Model a tot en met d zijn opgesteld aan de hand van de modellen uit de VNG-publicatie 'Handhaving door en voor gemeenten' (VNG 2013). Deze modellen zijn zoveel mogelijk aangepast aan de geschetste scenario's. Model e is mede gebaseerd op een voorbeeld van de gemeente Leiden en model f is naar voorbeeld van de gemeente Haarlem.

Cursieve teksten zijn optionele, niet-verplichte teksten.

a. Model beschikking last onder dwangsom

Geachte heer, mevrouw,

Bij deze brief leggen wij u een last onder dwangsom op wegens overtreding van ... [invullen wettelijke bepalingen en/of (vergunning)voorschriften waarmee in overtreding is gehandeld, bijvoorbeeld HwW 2014]. Deze beslissing wordt hierna gemotiveerd.

Feiten en omstandigheden

... [invullen toezichthouder(s) aangewezen o.v.v. wettelijke grondslag aanwijzing], [heeft/hebben] op ... [invullen datum constatering, eventueel vermelden naar aanleiding van een handhavingsverzoek] ter plaatse van ... [invullen locatie, adres en perceelaanduiding] de volgende feiten geconstateerd:

... [omschrijving feiten en op welke wijze deze zijn geconstateerd/vastgelegd, eventuele foto's et cetera toevoegen]

Overtreding

Deze feiten en omstandigheden leveren een overtreding op van ... [invullen wettelijke bepalingen en/of (vergunning)voorschriften waarmee in overtreding is gehandeld].

De letterlijke tekst van deze bepalingen en/of voorschriften treft u als bijlage bij deze beschikking aan [bijlage].

Voorgeschiedenis

[Optioneel: Bij brief van ... [invullen datum] hebben wij u geïnformeerd over de geconstateerde overtreding en hebben wij u verzocht aan deze overtreding een einde te maken/hebben wij u gewaarschuwd dat wij bij een voortdurende of nieuwe overtreding handhavend zullen optreden.

Uit bovengenoemde constatering is gebleken dat de overtreding niet is beëindigd.]

Derhalve hebben wij u op ... [invullen datum] een aankondiging gedaan als bedoeld in artikel 4:8 van de Awb, waarbij u in de gelegenheid bent gesteld zienswijzen kenbaar te maken op ons voornemen naar aanleiding van bovengenoemde overtreding een herstelsanctie op te leggen.

Zienswijzen

Alternatief 1:

U hebt van deze gelegenheid geen gebruik gemaakt.

Alternatief 2:

U hebt van deze gelegenheid gebruik gemaakt. Bij brief van [invullen datum] heeft u, kort samengevat, de volgende zienswijzen ingediend:

[samenvatten zienswijzen]

1. ...
2. enzovoort

Alternatief 3:

U hebt van deze gelegenheid gebruik gemaakt. Op [invullen datum] heeft u mondeling uw zienswijzen kenbaar gemaakt. Een verslag van deze bespreking treft u als bijlage bij deze beschikking aan [bijlage]. Uw zienswijzen laten zich als volgt samenvatten:

[samenvatten zienswijzen]

1. ...
2. enzovoort

Afdoening zienswijzen

Wij reageren als volgt op uw zienswijzen:

[invullen reactie per zienswijze]

1. ...
2. enzovoort

Uw zienswijzen geven ons geen aanleiding om ons voornemen niet uit te voeren.

Geen (concreet zicht op) legalisatie

Voorts hebben wij de mogelijkheden onderzocht tot legalisatie van de feitelijke situatie.

In dit geval is legalisatie niet mogelijk, omdat [omschrijf redenen waarom legalisering niet mogelijk is].

Toepassing handhavingsbeleid

Tevens hebben wij ons handhavingsbeleid ... [invullen titel en vindplaats, bijvoorbeeld website] toegepast [beschrijven dat het handhavingsbeleid in dit geval correct is toegepast].

Belangenafweging en motivering

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift, in de regel van de bevoegdheid om een bestuurlijke sanctie op te leggen gebruik moeten worden gemaakt (beginselplicht tot handhaven).

Zoals hiervoor uitgebreid is gemotiveerd, handelen wij conform het gemeentelijke beleid en voorts is ons niet gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan wij in uw geval van handhaving moeten afzien.

Wij komen dan ook na een zorgvuldig onderzoek en belangenafweging tot de conclusie dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving in dit geval zwaarder weegt dan uw belang, ... [zoals omschreven in de zienswijzen], dat de geconstateerde overtreding [voortduurt/ kan worden herhaald].

Besluit

Gelet op het bepaalde in de artikelen 125 van de Gemeentewet en artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht [eventuele andere wettelijke grondslag noemen die bevoegdheid verleent herstelsanctie op te leggen] gelasten wij u de volgende maatregelen te treffen, bij gebreke waarvan u de hierna vastgestelde dwangsommen verbeurt:

... [omschrijven te treffen maatregelen]

Omdat u per direct de overtreding kunt beëindigen dan wel onmiddellijk herhaling van de geconstateerde overtreding kunt voorkomen, wordt geen begunstigingstermijn gegund.

Dwangsommen

Alleen indien u de geconstateerde overtreding geheel heeft beëindigd, kunt u verbeurte van dwangsommen voorkomen. Dit houdt in dat indien u de overtreding niet heeft beëindigd, u van rechtswege dwangsommen verbeurt, die u aan ons verschuldigd bent. Dit geldbedrag kunnen wij, verhoogd met de op de invordering van het geldbedrag vallende kosten, invorderen. Daartoe zal een invorderingsbeschikking worden genomen.

Wij besluiten de dwangsom(men) vast te stellen op:

Alternatief 1:

EUR ... (bedrag ineens) indien u de overtreding niet vóór ... (datum) staakt en gestaakt houdt.¹⁵

Alternatief 2:

EUR ... (bedrag) per ... (tijdseenheid, per dag bijvoorbeeld) dat de overtreding voortduurt, met een maximum van EUR ... (bedrag)¹⁶.

Wij zijn als volgt tot de vaststelling van deze hoogte van de dwangsom(men) gekomen: [motiveren hoogte, eventueel verwijzen naar beleid omtrent hoogte dwangsommen] en menen derhalve dat de dwangsom in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

Wij wijzen u er met nadruk op dat indien het maximum bedrag van EUR ... (bedrag) is verbeurd en de geconstateerde overtreding niet is opgeheven, wij u een nieuwe last onder dwangsom kunnen opleggen of in plaats daarvan een last onder bestuursdwang kunnen aanzeggen.

Burgemeester en wethouders/de burgemeester van ... [naam gemeente]

Namens dezen,

Bezwaar

Belanghebbenden kunnen tegen dit besluit binnen zes weken na bekendmaking daarvan een bezwaarschrift indienen bij burgemeester en wethouders/de burgemeester van ... [naam gemeente].

Het bezwaarschrift moet ondertekend zijn en ten minste bevatten:

- a naam en adres van de belanghebbende;
- b de dagtekening;
- c een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaarschrift is gericht;
- d de gronden van het bezwaar;
- e een volmacht, indien het bezwaarschrift niet door de belanghebbende, maar door een ander, namens hem, wordt ingediend.

U wordt verzocht een kopie van het besluit waartegen het bezwaar is gericht, mee te zenden. De indiener van het bezwaarschrift kan, als onverwijlde spoed dat gelet op de betrokken belangen vereist, eveneens een

¹⁵ Dit alternatief is juridisch getoetst. De Rechtbank Amsterdam oordeelde bij uitspraak van 15 februari 2018 (ECLI:NL:RBAMS:2018:777) dat een last onder dwangsom € 50.000,- opgelegd om het hotelmatig gebruik van woonboten te staken en gestaakt te houden, niet onevenredig was.

¹⁶ Indien een woning aantoonbaar regelmatig wordt verhuurd, kan de dwangsom ook per overtreding worden bepaald.

voorlopige voorziening vragen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank, [adres en bevoegde rechtbank toevoegen].

b. Model beschikking bestuurlijke boete

Aangetekend

[aanhef]

Geachte heer, mevrouw,

Bij deze brief leggen wij u een bestuurlijke boete van EUR ... [bedrag invullen] wegens overtreding van ... [invullen wettelijke bepalingen en/of (vergunning)voorschriften waarmee in overtreding is gehandeld, bijvoorbeeld HvW 2014]. Deze beslissing wordt hierna gemotiveerd.

Feiten en omstandigheden

... [invullen toezichthouder(s) aangewezen o.v.v. wettelijke grondslag aanwijzing], [heeft/hebben] op ... [invullen datum constatering, eventueel vermelden naar aanleiding van een handhavingsverzoek] ter plaatse ... [invullen locatie, adres en perceelaanduiding] de volgende feiten geconstateerd:

... [omschrijving feiten en op welke wijze deze zijn geconstateerd/vastgelegd, eventuele foto's et cetera toevoegen]

Overtreding

Deze feiten en omstandigheden leveren een overtreding op van ... [invullen wettelijke bepalingen en/of (vergunning)voorschriften waarmee in overtreding is gehandeld].

De letterlijke tekst van deze bepalingen en/of voorschriften treft u als bijlage bij deze beschikking aan [bijlage].

Bewijsvoering

Op ... [invullen datum] is hiervan een boeterapport opgemaakt, dat u op ... [invullen datum] is toegezonden.

Gelet op het boeterapport achten wij voldoende bewezen dat u de genoemde overtreding hebt begaan en dat u bent aan te merken als overtreder [eventueel toelichten waarom sprake is van een pleger of medepleger].

Alternatief:

... [Indien geen boeterapport is opgemaakt worden de andere bewijsmiddelen genoemd]

Op grond van het volgende ... [invullen verdere 'bewijsmiddelen'] achten wij voldoende bewezen dat u de genoemde overtreding hebt begaan en dat u bent aan te merken als overtreder [eventueel toelichten waarom sprake is van een pleger of medepleger].

Zienschijzen¹⁷

Bij brief van ... [invullen datum] bent u in de gelegenheid gesteld zienschijzen in te dienen tegen mijn voornemen aan u een bestuurlijke boete op te leggen.

Alternatief 1:

U hebt van deze gelegenheid geen gebruik gemaakt.

Alternatief 2:

U hebt van deze gelegenheid gebruik gemaakt. Bij brief van ... [invullen datum] heeft u, kort samengevat, de volgende zienschijzen ingediend: ... [samenvatten zienschijzen]

¹⁷ Het is aan te bevelen zienschijzen in te winnen. Het kan immers zijn dat de zienschijze van de overtreder een ander licht op de zaak geeft. Bij bestuurlijke boetes boven €340,- verplicht de Awb hier toe (artikel 5:53, derde lid)

Alternatief 3:

U hebt van deze gelegenheid gebruik gemaakt. Op ... [invullen datum] heeft u mondeling uw zienswijzen kenbaar gemaakt. Een verslag van deze bespreking treft u als bijlage bij deze beschikking aan [bijlage toevoegen].

Bij alternatief 2 en 3:

Uw zienswijzen laten zich als volgt samenvatten:

[samenvatten zienswijzen]

1. ...
2. (enzovoort)

Afdoening zienswijzen

Wij reageren als volgt op uw zienswijzen:

[invullen reactie per zienswijze]

1. ...
2. (enzovoort)

Uw zienswijzen geven ons geen aanleiding om ons voornemen niet (geheel) uit te voeren.

Besluit

Gelet op de ernst van deze overtreding en de mate waarin deze aan u kan worden toegerekend, zoals hiervoor is toegelicht, zijn wij van oordeel dat het opleggen van deze bestuurlijk boete in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

Op grond van ... [toevoegen wettelijk voorschrift waarin bevoegdheid boeteoplegging is opgenomen] zijn wij bevoegd deze boete op te leggen.

Verder is ook niet gebleken van formele beletselen op grond waarvan wij van het opleggen van een bestuurlijke boete zouden moeten afzien.

De hoogte van de boete is als volgt bepaald en is derhalve in overeenstemming met ... [invullen eventueel wettelijk bepaald boetebedrag of beleidsregels omtrent hoogte boetebedrag]. Er zijn ons geen bijzondere omstandigheden bekend op grond waarvan de boete zou moeten worden gematigd.

Alternatief:

De boete is gematigd gelet op de navolgende omstandigheden [toelichten welke omstandigheden]

Betaling

Het bedrag van EUR ... [invullen] dient te worden overgemaakt op bankrekening ... [invullen] ten name van ... [invullen], onder vermelding van ... [invullen].

Dit bedrag moet worden voldaan binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit.

Burgemeester en wethouders van ... [naam gemeente]
Namens dezen,

Bezwaar

Belanghebbenden kunnen tegen dit besluit binnen zes weken na bekendmaking daarvan een bezwaarschrift indienen bij burgemeester en wethouders van ... [naam gemeente].

Het bezwaarschrift moet ondertekend zijn en ten minste bevatten:

- a naam en adres van de belanghebbende;
- b de dagtekening;
- c een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaarschrift is gericht;
- d de gronden van het bezwaar;

e een volmacht, indien het bezwaarschrift niet door de belanghebbende, maar door een ander, namens hem, wordt ingediend.

U wordt verzocht een kopie van het besluit waartegen het bezwaar is gericht, mee te zenden. De indiener van het bezwaarschrift kan, als onverwijlde spoed dat gelet op de betrokken belangen vereist, eveneens een voorlopige voorziening vragen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank ... [adres en bevoegde rechtbank toevoegen].

c. Model beschikking tot invordering dwangsom

Geachte heer, mevrouw,

Bij beschikking van ... [datum beschikking] hebben wij een last onder dwangsom opgelegd met betrekking tot de volgende overtredingen:
... [overtredingen waarvoor dwangsom is opgelegd].

De last onder dwangsom is op grond van artikel 5:32b van de Algemene wet bestuursrecht vastgesteld op ... [dwangsombedrag] [per overtreding/ tijdseenheid], met een maximum van ... [maximumbedrag dwangsom].

Verbeuren dwangsom

Op ... [datum controle] om ... [tijdstip controle] is door onze toezichthouder ... [naam toezichthouder] geconstateerd dat de overtreding(en) nog niet (geheel) door u of in opdracht van u zijn opgeheven¹⁸. Om die reden is in totaal een bedrag van ... [bedrag verbeurde dwangsommen] aan dwangsommen verbeurd. Dit bedrag kan als volgt worden gespecificeerd:
... [specificatie bedrag verbeurde dwangsommen]

Op grond van artikel 5:33 van de Algemene wet bestuursrecht dient een dwangsom binnen zes weken nadat deze van rechtswege is verbeurd, te worden betaald.

Alternatief indien eerst een nota is gestuurd:

In onze brief van ... [datum invorderingsbrief] hebben wij u al verzocht de verbeurde dwangsommen vóór ... [datum verstrijken betalingstermijn van zes weken] over te maken op rekeningnummer ... [rekeningnummer] van onze gemeente onder vermelding van ... [omschrijving betalingskenmerk]. Aan dit verzoek heeft u niet voldaan. In die brief is meegedeeld dat u in een dergelijk geval vanaf het moment dat de betaaltermijn is overschreden, wettelijke rente verschuldigd bent over het verbeurde dwangsombedrag en dat bij uitblijven van betaling een invorderingsbeschikking zal worden genomen.

Besluit invordering verbeurde dwangsom(men)

Alvorens aan te manen tot het betalen van de dwangsom zijn wij op grond van artikel 5:37, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht verplicht om een invorderingsbeschikking te nemen.

Door middel van deze brief delen wij u mede dat wij tot invordering van de verschuldigde dwangsommen hebben besloten, omdat er naar ons oordeel geen sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan in dit geval afgezien zou moeten worden van het invorderen van deze gelden.

Betaling

Op basis van deze beschikking verzoeken wij u dan ook het bedrag van ... [totaalbedrag], zijnde het hiervoor vermelde bedrag aan verschuldigde dwangsommen ... [bedrag dwangsommen] verhoogd met ... [bedrag wettelijke rente] aan wettelijke rente, over te maken op rekeningnummer ... [rekeningnummer] van onze gemeente onder vermelding van ... [omschrijving betalingskenmerk].

Blijft betaling achterwege, dan volgt een laatste aanmaning en tenslotte invordering door middel van betekening van een dwangbevel. Voor de invordering wordt in dat geval een gerechtsdeurwaarder ingeschakeld. De kosten die wij daarvoor moeten maken, zullen naast het dwangsombedrag, de kosten van

¹⁸ Toevoegen eventuele bewijzen, controleverslag, foto's

aanmaning en de opgelopen wettelijke rente, op u worden verhaald. Wij vertrouwen op dit moment echter op uw vrijwillige betaling binnen de gestelde termijn.

Voor nadere informatie over de inhoud van deze brief kunt u contact opnemen met ... [naam medewerker] van onze gemeente, te bereiken onder telefoonnummer ... [telefoonnummer] of per email via het mailadres: ... [mailadres].

Burgemeester en wethouders van ... [naam gemeente]
Namens dezen,

Bezwaar

Tegen deze invorderingsbeschikking hoeft u alleen bezwaar te maken, wanneer er geen procedure (bezwaar, beroep of hoger beroep of een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening) loopt tegen de last onder dwangsom. Wanneer dat wel het geval is, geldt op grond van artikel 5:39, eerste lid, van de Awb, dat deze beschikking automatisch is betrokken in die procedure. Wanneer die procedure wordt gevoerd voor de Rechtbank of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dan dient u deze beschikking aan die instantie toe te sturen.

Wanneer er geen procedure (bezwaar, beroep of hoger beroep) loopt tegen de last onder dwangsom, kan tegen dit besluit binnen zes weken na bekendmaking daarvan een bezwaarschrift worden ingediend bij burgemeester en wethouders van ... [naam gemeente].

Het bezwaarschrift moet ondertekend zijn en ten minste bevatten:

- a. naam en adres van de belanghebbende;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaarschrift is gericht;
- d. de gronden van het bezwaar;
- e. een volmacht, indien het bezwaarschrift niet door de belanghebbende, maar door een ander, namens hem, wordt ingediend.

U wordt verzocht een kopie van het besluit waartegen het bezwaar is gericht, mee te zenden. De indiener van het bezwaarschrift kan, als onverwijlde spoed dat gelet op de betrokken belangen vereist, eveneens een voorlopige voorziening vragen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank ... [naam bevoegde rechtbank en adres].

d. Model dwangbevel

DWANGBEVEL IN NAAM DES KONINGS

Burgemeester en wethouders van ... [naam gemeente] vaardigen tegen:

Naam: ... [Naam overtreder]

Adres: ... [adres]

dit dwangbevel uit, aangezien het hierna gespecificeerde bedrag aan: ... [verschuldigde dwangsommen of kosten verband houdend met het toepassen van bestuursdwang], niet tijdig is voldaan en daardoor een betalingsachterstand is ontstaan.

Op ... [datum] is een invorderingsbeschikking bekendgemaakt, ... [datum en kenmerk invorderingsbeschikking]. Op ... [datum] is een aanmaning verstuurd.

Totaal bedrag verschuldigd: ... [totaalbedrag]
[Optioneel: Bedrag reeds voldaan: ... (bedrag)]

Bedrag thans invorderbaar: ... [nog verschuldigd bedrag]

Gelet op paragraaf 4.4.4.2. van de Algemene wet bestuursrecht wordt dit dwangbevel uitgevaardigd tegen

de hierboven vermelde schuldenaar. Dit dwangbevel wordt officieel bekendgemaakt overeenkomstig artikel 4:123 Awb, door een gerechtsdeurwaarder, met bevel tot betaling.

Wanneer betaling uitblijft wordt tot invordering overgegaan op kosten van schuldenaar, in overeenstemming met de bepalingen van het tweede boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Ook de invorderingskosten komen ten laste van de schuldenaar. Deze bedragen minimaal ... [percentage] % van de hoofdsom te vermeerderen met de BTW.

De schuldenaar kan tegen dit dwangbevel opkomen door een executiegeschil aanhangig te maken als bedoeld in artikel 438 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, door de publiekrechtelijke rechtspersoon de gemeente te dagvaarden voor de rechtbank ... [naam bevoegde rechtbank], sector civiel. Tot het verkrijgen van een voorziening bij voorraad kan het geschil ook worden gebracht in kort geding voor de voorzieningenrechter van de hiervoor genoemde bevoegde rechtbank. Deze procedures kunnen slechts door tussenkomst van een advocaat worden gevoerd.

Uitgevaardigd op ... [datum] te ...[plaats]

Burgemeester en wethouders van de gemeente ... [naam gemeente]

e. Model machtiging tot binnentreden in een woning

MACHTIGING tot binnentreden in een woning

Burgemeester en wethouders van ... [naam gemeente],

gelet op het bepaalde in artikel 125 van de Gemeentewet, artikel 5:27, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en ... [aanduiding overige regelgeving, bijvoorbeeld artikel 34 van de Huisvestingswet 2014 of artikel 5:13 van de Wabo], in samenhang met artikel 2, eerste lid, van de Algemene wet op het binnentreden,

geven machtiging aan: ... [naam, voorletters en functie].

voor het zonder toestemming van de bewoner(s) binnentreden in de woning(en), gelegen aan de ... [straat, huisnummer en plaats]

om te constateren of er al dan niet sprake is van overtreding van ... [vermelden grondslag]

De gemachtigde mag zich bij het binnentreden laten vergezellen door: ... (vermelden namen, voorletters en functie).¹⁹

De machtiging is van kracht op de dag van afgifte tot en met de derde dag na afgifte.

Bezwaar

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit daartegen een bezwaarschrift indienen bij de burgemeester van ... (naam gemeente en adresgegevens). Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend, en ten minste de volgende gegevens te bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar;

U wordt tevens verzocht een kopie van het besluit bij te voegen, en, wanneer u zich laat vertegenwoordigen, een machtiging.

U kunt uw bezwaar ook online indienen. U dient daarvoor te beschikken over een DigiD. Door in te loggen

¹⁹ Ingevolge artikel 8, tweede lid, van de Algemene wet op het binnentreden kan de gemachtigde zich door anderen doen vergezellen, voor zover dit voor het doel van het binnentreden redelijkerwijs is vereist en, indien krachtens een machtiging wordt binnengetreten, de machtiging dit uitdrukkelijk bepaald.

met uw DigiD kunt u online een bezwaarschrift opstellen en direct verzenden. Daarbij dient u ook bovenstaande gegevens te vermelden.

Voorlopige voorziening

Indien onverwijld de spoed, gelet op de betrokken belangen, het vereist, kunt u, op grond van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, nadat u een bezwaarschrift hebt ingediend bij ons college, de Voorzieningenrechter van de Rechtbank ... (naam en adres bevoegde rechtbank) verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen..

Afgegeven te ... (naam gemeente) op ... (datum)

Burgemeester en wethouders van ... [naam gemeente],
namens dezen, de burgemeester²⁰ ... [naam gemeente]

f. Model checklist controlerapport woning

Gemeente: ... (naam en/of logo gemeente)

Locatie: ...

Datum controle: ... tijdstip: ...

Controle door: ... en ...

Zaaknummer: ...

1. Observatie na aanbellen/kloppen

- Er wordt niet opengedaan
- De deur wordt geopend (ga door met de vragenlijst)

NB. De toezichthouders legitimeren zich en leggen reden van bezoek uit. In geval van bestuurlijke boete: aangeven dat men niet verplicht is om te antwoorden (cautie).

2. Mogen wij binnenkomen?

- Ja, respondent geeft nadrukkelijk toestemming
- Nee, maar respondent beantwoordt vragen aan de deur
- Nee, respondent weigert medewerking aan onderzoek (gevolgen toelichten aan respondent)

NB. als GEEN toestemming wordt gegeven om het pand van binnen te bekijken, dan eerst een machtiging tot binnentreden regelen!

3. Wat is uw naam?

- Noemt naam, te weten ...
- Wil het niet zeggen

4. Heeft u een identiteitsbewijs voor ons?

- Persoon identificeert zich wel,

Achternaam: ...

Voornamen: ...

Geboortedatum: ...

M/V: ...

Geboorteplaats: ...

- Bewoner identificeert zich niet

²⁰ In artikel 3, tweede lid, van de Algemene wet op het binnentreden staat dat voor zover de wet niet anders bepaalt, de burgemeester bevoegd is tot het geven van een machtiging tot binnentreden in een woning gelegen binnen zijn gemeente voor andere doeleinden dan strafvordering. In dit geval bepaalt de wet anders. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd tot handhaving en machtiging op grond van artikel 5:27, tweede lid, van de Awb in samenhang met artikel 125 van de Gemeentewet. Voor de slagvaardigheid is het aan te bevelen dat het college de bevoegdheid tot het verstrekken van een machtiging aan de burgemeester mandateert.

5. Bent u de bewoner van het pand/toerist/anders?

- Bewoner
- Toerist
- Anders, namelijk ...

6. Indien toerist:

- Voor hoeveel dagen heeft u de woning gehuurd: ...
- Met hoeveel personen verblijft u in de woning: ...
- Van wie heeft u de woning gehuurd: ...
- Via welke organisatie heeft u de woning gehuurd: ...
- Wie heeft u ontvangen bij aankomst?: ...

7. Heeft u een boekingsbewijs/huurovereenkomst/betaalbewijs bij zich?

- Ja: maak foto van het boekingsbewijs/overeenkomst/betaalbewijs
- Nee

8. Wie verblijven verder met u op dit adres?

- Weet het niet
- Wil het niet zeggen
- Noemt de volgende namen:

- | | |
|--------|--------|
| 1. ... | 4. ... |
| 2. ... | 5. ... |
| 3. ... | 6. ... |

NB. De toezichthouders leggen uit waarom zij het hele pand willen zien en vragen of het goed is dat zij foto's maken (indien geen toestemming voor het maken van foto's wordt gegeven, maak dan een plattegrond en per kamer een beschrijving).

Maak per kamer een algemene foto van de ruimte, foto's van slaappleaatsen en foto's van bijvoorbeeld de inhoud van kasten, beddengoed en handdoeken, instructies e.d.

9. Welke voorzieningen heeft het appartement/de woning?

- Keuken
- Toilet
- Badkamer
- Woonkamer
- Slaapkamer(s), aantal: ...
- Overig: ...

10 Woonkamer

- Aantal slaappleaatsen (2-persoonsbed of -bedbank telt als 2 slaappleaatsen):
...
- Zijn er persoonlijke bezittingen zichtbaar (vraag of respondent kast wil openen, let op foto's)
...
...

11 Keuken

- Zijn er persoonlijke bezittingen zichtbaar (vraag of respondent kast wil openen, let op foto's)
...
...
- Staat er eten/drinken in de koelkast (vraag of respondent koelkast wil openen)
...
...

12 Slaapkamer 1

Zijn er persoonlijke bezittingen zichtbaar (vraag of respondent kast wil openen, let op foto's)

...

...

Aantal slaappleatsen (2-persoonsbed of -bedbank telt als 2 slaappleatsen):

...

Liggen er handdoeken of beddengoed in kasten?: ...

Zijn de handdoeken of beddengoed van professionals afkomstig? (logo's e.d.): ...

13 Slaapkamer 2

Zijn er persoonlijke bezittingen zichtbaar (vraag of respondent kast wil openen, let op foto's)

...

...

Aantal slaappleatsen (2-persoonsbed of -bedbank telt als 2 slaappleatsen):

...

...

Liggen er handdoeken of beddengoed in kasten?: ...

Zijn de handdoeken of beddengoed van professionals afkomstig? (logo's e.d.): ...

14 Slaapkamer 3

Zijn er persoonlijke bezittingen zichtbaar (vraag of respondent kast wil openen, let op foto's)

...

...

Aantal slaappleatsen (2-persoons bed of -bedbank telt als 2 slaappleatsen):

.....

.....

Liggen er handdoeken of beddengoed in kasten?: ...

Zijn de handdoeken of beddengoed van professionals afkomstig? (logo's e.d.): ...

15 Badkamer

Zijn er persoonlijke bezittingen zichtbaar (vraag of respondent kast wil openen)

...

...

Liggen er handdoeken of beddengoed in kasten?: ...

Zijn de handdoeken of beddengoed van professionals afkomstig? (logo's e.d.): ...

Veiligheid

Rookmelders aanwezig ja nee

zijn de rookmelders gekoppeld ja nee

brandmeldinstallatie aanwezig ja nee

Aanduiding vluchtroute aanwezig ja nee

Blusvoorziening en brandhaspel ja nee

Doorvalbeveiligingen/traphekken e.d. ja nee

Overige bevindingen en/of opmerkingen:

Bijvoorbeeld:

Zijn er kamers afgesloten?

Zit bij de voordeur een (digitaal) 'sleutelboxje'?

Aldus naar waarheid opgemaakt door ... en ... [naam en functie noemen]

op ...

Handtekening

Handtekening

Bijlage 1. Overzicht wet- en regelgeving²¹ die van toepassing kan zijn bij handhaving van toeristische verhuur

Huisvestingswet 2014 (Hvw) (regulering woonruimtevoorraad)

Artikel 2

- 1 De gemeenteraad maakt van zijn bevoegdheden op grond van deze wet **slechts**²² gebruik indien dat noodzakelijk en geschikt is voor **het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte**.

Artikel 4 (voorzover hier relevant)

- 1 De gemeenteraad kan uitsluitend bij verordening voor de duur van ten hoogste vier jaar regels geven met betrekking tot:
 - b. **wijzigingen in de bestaande woonruimtevoorraad**.

Hoofdstuk 4. Wijzigingen in de woonruimtevoorraad

§ 1. Aanwijzing vergunningplichtige woonruimte

Artikel 21 (voorzover hier relevant)

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

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

§ 2. Criteria voor verlening van de vergunning

Artikel 24 (voorzover hier relevant)

De gemeenteraad stelt in de huisvestingsverordening regels omtrent de gronden die tot weigering van een vergunning als bedoeld in artikel 21 kunnen leiden en de **voorwaarden en voorschriften** die burgemeester en wethouders kunnen verbinden aan een vergunning als bedoeld in die artikelen.

§ 3. Verlening van de vergunning

Artikel 26 (voorzover hier relevant)

- 1 Burgemeester en wethouders kunnen een vergunning als bedoeld in artikel 21 **intrekken** indien:
 - b. die vergunning is verleend op grond van door de houder van die vergunning verstrekte gegevens waarvan deze wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat zij onjuist of onvolledig waren, of
 - c. de voorwaarden of voorschriften, bedoeld in artikel 24, niet worden nageleefd.

Hoofdstuk 6. Handhaving en toezicht

§ 1. Bestuursrechtelijke handhaving

Artikel 32

Burgemeester en wethouders dragen zorg voor de **bestuursrechtelijke handhaving** van het bij of krachtens deze wet bepaalde.

²¹ Bron: www.overheid.nl

²² Onderstrepingen wetteksten zijn van de auteur en geven belangrijke elementen aan

Artikel 33 (voorzover hier relevant)

- 1 Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde zijn belast de bij besluit van burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren.

Artikel 34

De toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, **een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner.**

§ 2. Bestuurlijke boete

Artikel 35 (voorzover hier relevant)

- 1 De gemeenteraad kan in de **huisvestingsverordening** bepalen dat een **bestuurlijke boete** kan worden opgelegd ter zake van de overtreding van de verboden bedoeld in de artikelen 21, of van het handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften, bedoeld in artikel 26. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete.
- 2 De op te leggen bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste:
 - a. het bedrag dat is vastgesteld voor de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, voor overtreding van het verbod, bedoeld in artikel 8, eerste lid, en
 - b. het bedrag dat is vastgesteld voor de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, voor overtreding van de verboden, bedoeld in de artikelen 8, tweede lid, 21 of 22, of voor het handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften, bedoeld in artikel 26.
- 3 De gemeenteraad stelt in de huisvestingsverordening het bedrag vast van de bestuurlijke boete die voor de verschillende overtredingen kan worden opgelegd.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (verplichte omgevingsvergunning voor handelen in strijd met het bestemmingsplan)

Artikel 2.1 (voorzover hier relevant)

- 1 Het is verboden **zonder omgevingsvergunning** een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:
 - c. het **gebruiken van** gronden of **bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan**, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet,
 - d. het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk in met het oog op de **brandveiligheid** bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën gevallen,
- 2 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot hetgeen wordt verstaan onder de in het eerste lid bedoelde activiteiten.
- 3 Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat met betrekking tot daarbij aangewezen activiteiten als bedoeld in het eerste lid in daarbij aangegeven categorieën gevallen, het in dat lid gestelde verbod niet geldt.

Artikel 2.3

Het is verboden te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning dat betrekking heeft op:

- b. activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, d;

Artikel 5.2 (voorzover hier relevant)

- 1 Het bevoegd gezag heeft tot taak:
 - a. zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten voor degene die het betrokken project uitvoert, geldende voorschriften;
 - b. gegevens die met het oog op de uitoefening van de taak als bedoeld onder a van belang zijn, te verzamelen en te registreren;
 - c. klachten te behandelen die betrekking hebben op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten met betrekking tot het uitvoeren van het betrokken project.

Artikel 5.13 (voorzover hier relevant)

De ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de naleving of de opsporing van strafbaar gestelde feiten ter zake van het bepaalde bij of krachtens:

- a. deze wet met betrekking tot activiteiten als bedoeld in:
 - 2°. artikel 2.1, eerste lid, onder i, voor zover dat bij de betrokken algemene maatregel van bestuur is bepaald, en
 - 3°. artikel 2.2, voor zover dat bij de betrokken verordening is bepaald,
 - b. de Monumentenwet 1988 zoals die wet luidde voor inwerkingtreding van de Erfgoedwet,
 - d. de Wet ruimtelijke ordening en
 - e. de hoofdstukken I tot en met III van de Woningwet,
- zijn bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner.

Besluit omgevingsrecht (AMvB onder de Wabo)

Artikel 2.2. Brandveilig gebruiken van een bouwwerk (voorzover hier relevant)

- 1 Als categorieën gevallen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder d, van de wet worden aangewezen:
 - a. het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarin bedrijfsmatig of in het kader van verzorging **nachtverblijf** zal worden verschaft **aan meer dan 10 personen, dan wel het in afwijking daarvan bij de bouwverordening**, bedoeld in artikel 8 van de Woningwet, **bepaalde aantal personen;**
2°. meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen.
- 2 Bij de toepassing van het eerste lid wordt onder bouwwerk mede verstaan delen van een bouwwerk die zijn ontworpen of aangepast om afzonderlijk te worden gebruikt.

Woningwet (regulering gebruik en staat bouwwerken)

Artikel 1a (voorzover hier relevant)

- 2 Een ieder die een bouwwerk **gebruikt, laat gebruiken**, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken, draagt er, voor zover dat in diens vermogen ligt, zorg voor dat als gevolg van dat gebruik **geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid** ontstaat dan wel voortduurt.

Artikel 1b (voorzover hier relevant)

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

Artikel 2

- 1 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden technische voorschriften gegeven omtrent:
 - c. het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk.
- 2 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen technische voorschriften worden gegeven omtrent:
 - b. het in gebruik nemen of gebruiken van een open erf of terrein;
- 3 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden omtrent de onderwerpen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, andere dan technische voorschriften gegeven.

Tot de voorschriften omtrent het onderwerp, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, behoren in ieder geval:

- a. voorschriften inhoudende een verbod tot ingebruikneming of gebruik zonder het doen van een gebruiksmelding aan het bevoegd gezag;
- b. voorschriften inhoudende de bevoegdheid om bij de bouwverordening, bedoeld in artikel 8, af te wijken van het aantal personen vanaf waar bij het bieden van **nachtverblijf** aan die personen krachtens artikel 2.1, eerste lid, onder d, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een vergunning voor het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk is vereist.

Tot de voorschriften omtrent de onderwerpen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, kunnen behoren voorschriften omtrent de beschikbaarheid van gegevens en bescheiden.

- 4 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen omtrent de onderwerpen, bedoeld in het tweede lid, onderdelen a en b, andere dan technische voorschriften worden gegeven.
- 5 De voorschriften, bedoeld in het eerste, tweede, derde en vierde lid, kunnen uitsluitend worden gegeven vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieu.

Artikel 92a

- 1 Het bevoegd gezag kan een **bestuurlijke boete** opleggen ter zake van een overtreding van het verbod van artikel 1b, indien de overtreder minder dan twee jaar voorafgaande aan die overtreding een overtreding van artikel 1b heeft begaan.
- 2 De bestuurlijke boete, bedoeld in het eerste lid, bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
- 3 Indien de overtreding, bedoeld in het eerste lid, gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid kan het bevoegd gezag de bestuurlijke boete verhogen tot ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het **Wetboek van Strafrecht**.
- 4 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gegeven over de hoogte van de bestuurlijke boete.

Bouwbesluit 2012 (AMvB onder Woningwet)

Artikel 7.1. Aansturingsartikel

- 1 Het gebruik van een bouwwerk is zodanig dat het ontstaan van een **brandgevaarlijke situatie** en de ontwikkeling van brand wordt voorkomen.
- 2 Voor zover voor een gebruiksfunctie in tabel 7.1 voorschriften zijn aangewezen, wordt voor die gebruiksfunctie aan de in het eerste lid gestelde eis voldaan door toepassing van die voorschriften en de krachtens die bepalingen gegeven voorschriften.

Artikel 7.11. Aansturingsartikel

- 1 Het gebruik van een bouwwerk is zodanig dat bij **brand veilig** kan worden **gevlucht**.
- 2 Voor zover voor een gebruiksfunctie in tabel 7.11 voorschriften zijn aangewezen, wordt voor die gebruiksfunctie aan de in het eerste lid gestelde eis voldaan door toepassing van die voorschriften.

Artikel 7.17. Aansturingsartikel

- 1 Het gebruik van een bouwwerk, open erf en terrein is zodanig dat hinder, gezondheidsrisico's en andere veiligheidsrisico's dan brandveiligheidsrisico's voor personen in voldoende mate worden beperkt.
- 2 Voor zover voor een gebruiksfunctie in tabel 7.17 voorschriften zijn aangewezen, wordt voor die gebruiksfunctie aan de in het eerste lid gestelde eis voldaan door toepassing van die voorschriften.

Wet ruimtelijke ordening (verplicht gemeenten tot vaststellen bestemmingsplan)

Artikel 7.1 (voorzover hier relevant)

- 1 Burgemeester en wethouders dragen zorg voor de **bestuursrechtelijke handhaving** van het bepaalde bij of krachtens deze wet.
- 2 Het in artikel 5.2, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bedoelde bestuursorgaan heeft tot taak zorg te dragen voor bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens deze wet voor degene die het project, bedoeld in dat lid, uitvoert, geldende voorschriften.

Artikel 7.2 (voorzover hier relevant)

Het is verboden gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met:

- b. regels die zijn gesteld krachtens deze wet voor zover de overtreding daarvan is aangemerkt als strafbaar feit en voor zover daarop artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet van toepassing is.

Gemeentewet

Artikel 125 (voorzover hier relevant)

- 1 Het gemeentebestuur is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang.
- 2 De bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wordt uitgeoefend door het college, indien de last dient tot handhaving van regels welke het gemeentebestuur uitvoert.
- 3 De bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wordt uitgeoefend door de burgemeester, indien de last dient tot handhaving van regels welke hij uitvoert.

Artikel 151d (miv 1 juli 2017 van kracht op grond van de **Wet aanpak woonoverlast**)

- 1 De raad kan **bij verordening** bepalen dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de

*gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen **ernstige en herhaaldelijke hinder** voor omwonenden wordt veroorzaakt.*

- 2 De in artikel 125, eerste lid, bedoelde bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het in het eerste lid bedoelde voorschrift wordt uitgeoefend door de **burgemeester**. De burgemeester oefent de bevoegdheid uit met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de raad in de verordening is bepaald en slechts indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.
- 3 Onverminderd de laatste volzin van het tweede lid kan de last, bedoeld in de eerste volzin van dat lid, een verbod inhouden om aanwezig te zijn in of bij de woning of op of bij het erf. Het verbod geldt voor een periode van tien dagen. De artikelen 2, tweede lid, en vierde lid, aanhef en onder a en b, 5, 6, 8, eerste lid, aanhef en onder a en b, 9 en 13 van de Wet tijdelijk huisverbod zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de burgemeester bij ernstige vrees voor verdere overtreding de looptijd van het verbod kan verlengen tot ten hoogste vier weken.

Wpg-machtigingsbesluit Wet aanpak woonoverlast (besluit iz. artikel 151d Gemeentewet)²³

Artikel 1

- 1 Aan de korpschef van het landelijk politiekorps wordt toestemming verleend politiegegevens te verstrekken aan de burgemeester, ten behoeve van de uitoefening van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 151d, tweede lid, van de Gemeentewet en in verband met de bestuursrechtelijke handhaving van die bevoegdheid.
- 2 De in het eerste lid bedoelde politiegegevens betreffen uitsluitend politiegegevens die worden verwerkt ingevolge artikel 8 van de Wet politiegegevens en die gedragingen omvatten die in of vanuit de woning of het erf behorend bij die woning of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf ernstige hinder voor omwonenden veroorzaken.
- 3 De verstrekking van de in het eerste lid bedoelde gegevens vindt slechts plaats als het opsporingsbelang zich hier niet tegen verzet.

Wetboek van Strafrecht²⁴

Artikel 1

- 1 Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling.
- 2 Bij verandering in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, worden de voor de verdachte gunstigste bepalingen toegepast.

Artikel 51

- 1 Strafbare feiten kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen.
- 2 Indien een strafbaar feit wordt begaan door een rechtspersoon, kan de strafvervolgning worden ingesteld en kunnen de in de wet voorziene straffen en maatregelen, indien zij daarvoor in aanmerking komen, worden uitgesproken:
 - 1°. tegen die rechtspersoon, dan wel
 - 2°. tegen hen die tot het feit opdracht hebben gegeven, alsmede tegen hen die feitelijke leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging, dan wel
- 3°. tegen de onder 1° en 2° genoemden tezamen.
- 3 Voor de toepassing van de vorige leden wordt met de rechtspersoon gelijkgesteld: de vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, de maatschap, de rederij en het doelvermogen.

Artikel 431

Met geldboete van de eerste categorie wordt gestraft hij die rumoer of burengerucht verwekt waardoor de nachtrust kan worden verstoord.

Zie voor relevante artikelen in de Algemene wet bestuursrecht hoofdstuk 1 en 3.

²³ Dit besluit is in het kader van de volledigheid opgenomen.

²⁴ Artikelen WvSr zijn opgenomen omdat daarnaar wordt verwezen in de Inleiding (artikel 431 WvSr) en in hoofdstuk 3 (verwijzing in Awb naar artikel 1 en 51 WvSr)

Wet op de economische delicten

Artikel 1a (voorzover hier relevant)

Economische delicten zijn eveneens:

1°. overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens:

de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, al dan niet in combinatie met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder j of k en artikel 2.3, aanhef en onder a;

2°. overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens:

de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de artikelen 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, b, c, d, f, g, h en i, al dan niet in combinatie met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder j of k, 2.3, aanhef en onder b, 2.3a, 2.24, eerste lid, en 2.25, tweede lid;

de Wet ruimtelijke ordening, artikel 7.2;

de Woningwet, de artikelen 1a, 1b, 7b, 14a, 16, 103 en 120, tweede lid;

3°. overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens:

de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 2.2 en artikel 2.3, aanhef en onder c;

Bijlage 2. Overzicht van jurisprudentie handhaving toeristische verhuur²⁵

Hieronder volgt een overzicht van jurisprudentie die relevant is voor de handhaving van toeristische verhuur. De uitspraken zijn op hoofdlijnen weergegeven en er zijn kopjes toegevoegd met duiding van de (vaste) jurisprudentielijn.

Beleid 'eerst waarschuwen dan handhaven' mogelijk

ABRS 5-3-2011, zaaknr. 201010199/1/M2, ECLI:NL:RVS:2011:BT6683

'De Afdeling ziet aanleiding haar rechtspraak inzake handhaving van wettelijke voorschriften te preciseren. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. In gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, dient het zich echter in beginsel aan dit beleid te houden. Dit laat onverlet dat het bestuursorgaan slechts onder bijzondere omstandigheden van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom mag afzien. Dergelijke omstandigheden kunnen zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat, of als het opleggen van een dergelijke last zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat in die concrete situatie van het opleggen van die last behoort te worden afgezien.'

Handhaving op grond van de Hwv

ABRS 9-3-2016, zaaknr. 201502505/1/A3, ECLI:NL:RVS:2016:627

Bij besluit van 18 oktober 2013 hebben burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [appellante] een bestuurlijke boete van € 24.000,00 opgelegd wegens twee overtredingen van artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet (*thans: artikel 21 HWV 2014*). Volgens het dagelijks bestuur heeft [appellante] de woonruimten op de adressen [locatie 1] en [locatie 2] te Amsterdam zonder vergunning onttrokken aan de woonruimtevoorraad door deze te verhuren aan toeristen.

Bestemming voor permanente bewoning moet worden beoordeeld naar objectieve maatstaven, feitelijk gebruik is niet doorslaggevend

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 juli 2013 in zaak nr. 201206206/1/A3) kan onttrekking in de zin van de Huisvestingswet slechts plaatsvinden, indien het desbetreffende gebouw op enig moment is bestemd voor permanente bewoning. Of dat het geval is moet worden beoordeeld aan de hand van objectieve maatstaven, waarbij het feitelijk gebruik niet doorslaggevend is.

Het dagelijks bestuur heeft aan het besluit van 6 maart 2014 ten grondslag gelegd dat de woonruimten in huisnummerbesluiten van 20 maart 2003 zijn geregistreerd als woning. Voorts heeft het dagelijks bestuur informatie uit de basisregistratie personen aan het besluit ten grondslag gelegd. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het dagelijks bestuur zich op grond van deze gegevens op het standpunt heeft mogen stellen dat de woonruimten op enig moment zijn bestemd voor permanente bewoning. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de woonruimten door een verbouwing de bestemming voor permanente bewoning hebben verloren. Daartoe is van belang dat een verbouwing van feitelijke aard is, terwijl de bestemming van een gebouw een juridische status is.

²⁵ Uitspraken van www.rechtspraak.nl

Bewijsvoering gemeente door erkenning verhuur

Zowel bij het indienen van een zienswijze voorafgaand aan het besluit van 18 oktober 2013 als in bezwaar heeft [appellante] erkend dat zij de woonruimten aan toeristen heeft verhuurd. De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat het dagelijks bestuur zich los van de internetuitdraai reeds op grond van de andere bevindingen op het standpunt heeft mogen stellen dat [appellante] de woonruimten aan de bestemming voor permanente bewoning heeft onttrokken.

Oordeel ABRS wanneer matiging boete

Voorts betoogt [appellante] dat de rechtbank de opgelegde boete ten onrechte niet heeft gematigd wegens de geringe ernst van de overtreding. Daartoe voert zij aan dat woningzoekenden niet benadeeld zijn, omdat de woonruimten door de aannemer nog niet waren opgeleverd. Voorts was de overtreding eenmalig en van korte duur en had [appellante] niet de intentie om de woonruimten aan toeristen te verhuren. Een stagiair heeft dit per ongeluk gedaan, aldus [appellante].

Gelet op de bevindingen van de toezichthouder, is het niet aannemelijk dat [appellante] het voornemen had om de woonruimten slechts eenmalig, gedurende een korte periode aan toeristen te verhuren en dat een stagiair de woonruimten per ongeluk aan toeristen had verhuurd. Dat de overtreding van korte duur was, komt doordat deze kort na aanvang werd geconstateerd.

De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat het dagelijks bestuur terecht van matigen van de boete heeft afgezien.

ABRS 6-9-2017, zaaknr 201604231/1/A3, ECLI:NL:RVS:2017:2407

Bij besluit van 30 april 2015 hebben burgemeester en wethouders aan [appellante] een boete van € 24.000,00 opgelegd.

Bewijsvoering door rapportage en huisbezoek

Op 21 oktober 2014 hebben een toezichthouder en een andere medewerker van de gemeente samen met een medewerker van de brandweer de woningen bezocht. Aanleiding daarvoor waren meldingen van bewoners van de Spuistraat, volgens welke in die straat regelmatig voor hen onbekende personen woningen in en uit zouden gaan. Bij het huisbezoek zijn in de woningen van [appellante] in totaal zestien toeristen aangetroffen. Op basis van de bevindingen van de toezichthouder heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de woningen hotelmatig zijn geëxploiteerd en dus zijn onttrokken aan de bestemming tot bewoning. Aangezien daarvoor geen vergunning is verleend, is deze onttrekking in strijd met artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet, aldus het college. Het college heeft [appellante] als overtreder aangemerkt en haar een boete opgelegd van € 12.000,00 per onttrokken woning.

Volgens het door het college toegepaste beleid worden onder bepaalde voorwaarden vakantieverhuur en de exploitatie van een bed and breakfast niet beschouwd als vergunningplichtige onttrekking van een woning aan de bestemming tot bewoning. De bij het huisbezoek geconstateerde verhuur aan toeristen voldeed in ieder geval niet aan de voorwaarde dat aan niet meer dan vier personen tegelijk onderdak wordt verleend.

Ten tijde van het huisbezoek stond [huurder] ingeschreven als bewoner van de woning op het adres (...) het rapport van bevindingen. Al deze constatering wijzen erop dat [huurder] niet in de woning woonde en dat deze niet beschikbaar was voor bewoning en dus is onttrokken aan de bestemming tot bewoning.

Gezien het voorgaande, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat de woningen van [appellante] zijn onttrokken aan de bestemming tot bewoning.

Overtrederschap

4. [appellante] betoogt tevens dat de rechtbank heeft miskend dat het college haar ten onrechte als overtreder heeft aangemerkt. Zij voert daartoe aan dat in de huurovereenkomst tussen haar en [huurder] is vermeld dat partijen verplicht zijn tot naleving van de bepalingen van de wet met betrekking tot verhuur en huur van woonruimte. Door regelmatige bezoeken en discussies met huurders heeft zij toegezien op het gebruik van de woningen. Nu voorts de woningen tot oktober 2014 rechtmatig zijn gebruikt, was er geen aanleiding voor meer toezicht, aldus [appellante].

Eigenaar pand dient zich op de hoogte te stellen van gebruik pand

4.1.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (*uitspraak van 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1912*), mag van de eigenaar van een pand die dat verhuurt, worden gevergd dat hij zich tot op zekere hoogte informeert

over het gebruik dat van het verhuurde pand wordt gemaakt. Om niet verantwoordelijk te kunnen worden gehouden voor onrechtmatig gebruik van het door hem verhuurde pand dient de eigenaar aannemelijk te maken dat hij niet wist en niet kon weten dat het pand aldus werd gebruikt.

Matiging boete indien bijzondere omstandigheden aannemelijk

5.1.

Indien de hoogte van een bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, legt een bestuursorgaan ingevolge artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht niettemin een lagere bestuurlijke boete op ingeval de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. [appellante] is daarin niet geslaagd. Zo heeft zij niet aannemelijk gemaakt dat er ten tijde van de inspectie op 21 oktober 2014 geen intentie was om de woningen vaker hotelmatig te verhuren. Daarnaast is van belang dat bij de inspectie twee overtredingen zijn geconstateerd en dat het daarbij ging om hotelmatige verhuur aan een groot aantal toeristen. Verder is van belang dat bij de verhuur van de woningen de vader van [appellante] betrokken was, die vele woningen in eigendom heeft gehad, zoals hij ter zitting bij de rechtbank heeft verklaard.

ABRS 20-9-2017, zaaknr. 201606453/1/A3, ECLI:NL:RVS:2017:2534

Bij besluit van 21 maart 2014 hebben burgemeester en wethouders van Amsterdam [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd van € 96.000,00 wegens het onttrekken van acht woningen zonder de vereiste onttrekkingsvergunningen.

Ook eenmalig kortdurend verhuren kan woningonttrekking zijn

5.1. (...) De rechtbank heeft terecht onder verwijzing naar de uitspraken van de Afdeling van 14 oktober 2015, *ECLI:NL:RVS:2015:3154* en *ECLI:NL:RVS:2015:3155*, overwogen dat ook het eenmaal voor een korte periode verhuren van een woning kan worden aangemerkt als woningonttrekking.

Noch in de Huisvestingswet noch in de Huisvestingsverordening en de bijbehorende toelichting zijn aanknopingspunten te vinden dat een boete wegens woningonttrekking alleen kan worden opgelegd indien een woning meerdere malen wordt verhuurd voor een kort verblijf. Ook in het door het college gevoerde beleid zijn daarvoor geen aanknopingspunten te vinden. Evenmin bestaat grond voor het oordeel dat het college zijn standpunt hierover heeft gewijzigd gedurende de procedure. Dat het college in het besluit van 21 maart 2014 heeft geconcludeerd dat in dit geval [appellante] stelselmatig woonruimte aan de bestemming tot bewoning heeft onttrokken, betekent niet dat het college zich op het standpunt heeft gesteld dat boeteoplegging voor woningonttrekking alleen mogelijk is bij het meermaals verhuren van eenzelfde woning voor kort verblijf.

Inschrijving in BRP van belang

Zeker als professionele bemiddelaar en beheerder van woonruimte wist dan wel behoorde [appellante] te weten dat het aanbieden van woonruimte voor langer dan een week en korter dan zes maanden zonder de benodigde vergunning valt onder woningonttrekking in de zin van artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet. (...) In dat kader heeft de rechtbank terecht van belang geacht dat de betrokken huurders zich niet in de brp hebben ingeschreven en dat zij een huurovereenkomst voor korte tijd hebben gesloten. (...)

De rechtbank heeft niet onderkend dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat [persoon I], ondanks haar inschrijving in de brp op het adres, geen hoofdverblijf had in de woning. Het college had dan ook geen boete mogen opleggen voor onttrekking van de woning aan de woonruimte voorraad.

Rechtbank Amsterdam 23-1-2018, zaaknr. AWB-17_5400, ECLI:NL:RBAMS:2018:280

Burgemeester en wethouders van Amsterdam hebben eiser een bestuurlijke boete opgelegd van € 13.500,- voor het zonder vergunning onttrekken van de woning op het adres [adres] aan de woonvoorraad. Het pand van eiser is onderverdeeld in twee appartementsrechten. Het appartementsrecht met huisnummer [huisnummer 1] bestaat uit de begane grond en de eerste etage. Het appartementsrecht met het huisnummer [huisnummer 2] bestaat uit de tweede, derde en vierde etage van het pand. (...)

De resultaten van het onderzoek van de toezichthouders zijn neergelegd in een op ambtsead opgemaakt rapport van bevindingen van 18 mei 2016 (het rapport). Uit dit rapport blijkt onder andere dat eiser tijdens het huisbezoek heeft gezegd dat hij samen met zijn gezin woont op [huisnummer 2]. De toezichthouders hebben het hele pand bekeken. Over de eerste etage hebben de toezichthouders geconstateerd dat de vertrekken alleen via een afgesloten deur bereikt kunnen worden. In die vertrekken op de eerste etage zijn

vier toeristen aangetroffen, die daar via airbnb verbleven. Er waren op de eerste etage vier slaapplekken, verspreid over een woonkamer en slaapkamer. De toezichthouders hebben zowel op de begane grond als op de eerste etage geen persoonlijke spullen van eiser of zijn gezin aangetroffen. (...)

In de Basisregistratie personen (BRP) stond eiser op de dag van het onderzoek ingeschreven op [huisnummer 1]. Op [huisnummer 2] stonden onder meer zijn vrouw en zoons ingeschreven. (...)

4. Had eiser zijn hoofdverblijf op huisnummer [huisnummer 1] ?

Inschrijving BRP van belang; feitelijke situatie doorslaggevend

4.1.

Als iemand staat ingeschreven in de BRP op een bepaald adres, zoals eiser op huisnummer [huisnummer 1], is er in beginsel een vermoeden dat die persoon daar ook zijn hoofdverblijf heeft. De feitelijke situatie kan echter zo zijn, dat moet worden geconcludeerd dat iemand zijn hoofdverblijf niet heeft op het adres waar hij of zij staat ingeschreven in de BRP. De rechtbank verwijst in dit kader naar vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 december 2017.

4.2.

De rechtbank is van oordeel dat verweerder heeft aangetoond dat eiser zijn hoofdverblijf ten tijde van het huisbezoek feitelijk niet had op huisnummer [huisnummer 1], maar op huisnummer [huisnummer 2].

4.3.

Allereerst blijkt uit het op ambtsead opgemaakte rapport dat eiser tijdens het huisbezoek zelf heeft verklaard dat hij met zijn gezin op huisnummer [huisnummer 2] woont, dus in de woning van het andere appartementsrecht. Daarnaast blijkt uit het rapport dat een jongeman uit het raam op de derde verdieping hing toen de toezichthouders aanbelden bij de woning en dat deze jongen tegen de toezichthouders zei dat hij een van zijn ouders zou roepen. Eiser kwam vervolgens naar buiten. De rechtbank stelt vast dat deze derde verdieping hoort bij [huisnummer 2]. Verder blijkt uit de foto's in het rapport, gemaakt ten tijde van het huisbezoek, dat de woning op de derde en vierde etage levendig is ingericht met onder meer veel ingelijste foto's aan de wand en op kastjes, in tegenstelling tot de vertrekken op de eerste etage.

Uitgangspunt juistheid van een op ambtsead opgemaakt rapport

4.4.

Eiser voert aan dat zijn woorden niet juist in het rapport zijn weergegeven. Op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling moet er in beginsel worden uitgegaan van de juistheid van een op ambtsead opgemaakt rapport en de verklaringen daarin. Dit is alleen anders, als zich bijzondere omstandigheden voordoen op grond waarvan moet worden afgeweken van dit uitgangspunt. Van zulke omstandigheden is niet gebleken in de zaak van eiser, des te minder omdat de rest van de onderzoeksbevindingen er ook niet op wijzen dat hetgeen eiser heeft gezegd niet juist zou zijn weergegeven.

Geen onttrekkingsvergunning

Is de woning onttrokken aan de woonvoorraad?

5. Niet in geschil is dat bij het huisbezoek op de eerste etage vier toeristen zijn aangetroffen die hadden geboekt via AirBnB. Verder zijn er volgens het rapport vier slaapplekken in de vertrekken op de eerste etage aangetroffen. Gelet op onder meer de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling 6 december 2017 was huisnummer [huisnummer 1] door de verhuur van de woning aan toeristen niet meer permanent beschikbaar voor bewoning. Omdat eiser op het moment van het huisbezoek geen onttrekkingsvergunning had, heeft verweerder terecht vastgesteld dat eiser artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet heeft overtreden.

[ABRS 07-02-2018, zaaknrs. 201601972/1/A3, 201602031/1/A3, 201602032/1/A3 en 201603829/1/A3, ECLI:NL:RVS:2018:428](#)

Bij besluit van 11 juli 2013 heeft het dagelijks bestuur van het stadsdeel Amsterdam Centrum (hierna: het dagelijks bestuur) aan [appellante] een bestuurlijke boete van € 60.000,00 opgelegd wegens onttrekking aan de woonruimtevoorraad zonder vergunning van vijf woningen. (...)

2. [appellante], gevestigd aan [locatie 15] te Amsterdam, beheert woningen ten behoeve van short stay verhuur. Bij verschillende controles, op 14 maart 2013, 4 juli 2013 en 8 juli 2013, heeft het algemeen bestuur geconstateerd dat de woningen aan het Leidseplein, de Amstel en de Sarphatistraat aan toeristen werden verhuurd. Ook in de door [bedrijf A] verhuurde woningen aan de Reguliersbreestraat werden bij controles op

22 februari 2013 en 15 maart 2013 toeristen aangetroffen.

Omdat het algemeen bestuur meende dat deze woningen daarmee aan de woonruimtevoorraad zijn onttrokken, terwijl dit zonder vergunning niet is toegestaan, heeft het aan [appellante] onderscheidenlijk [bedrijf A] boetes opgelegd. In de onderscheidenlijke besluiten op bezwaar zijn die boetes gehandhaafd.

8. [appellante] en [bedrijf B] voeren in hoger beroep, onderscheidenlijk beroep, aan dat zich in geen van de vier gevallen een overtreding van artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet heeft voorgedaan. Zij betwisten dat de adressen een woonbestemming zouden hebben, alsmede dat de woningen werden aangeboden op websites zoals www.booking.com. Zij voeren aan dat de bewijslast van de overtreding op het bestuursorgaan rust, maar dat het algemeen bestuur, noch het college, erin zijn geslaagd te bewijzen dat zich woningonttrekking heeft voorgedaan. Omdat het opleggen van een bestuurlijke boete als 'criminal charge' wordt aangemerkt, betogen zij dat uit artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) voortvloeit dat bij twijfel over de bewijzen aan de betrokkene het voordeel van de twijfel dient te worden gegeven.

Inschrijving BRP van belang; registratie Basisinformatie doorslaggevend

8.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 27 juli 2016, *ECLI:NL:RVS:2016:2080*, en de uitspraak van 10 juli 2013, *ECLI:NL:RVS:2013:196*) kan onttrekking in de zin van de Huisvestingswet slechts plaatsvinden, indien het desbetreffende gebouw op enig moment is bestemd voor permanente bewoning. Of dat het geval is moet worden beoordeeld aan de hand van objectieve maatstaven, waarbij het feitelijk gebruik niet doorslaggevend is. (...)

De Afdeling overweegt dat uit haar uitspraak van 9 maart 2016, *ECLI:NL:RVS:2016:627*, kan worden afgeleid dat als objectieve maatstaf - om vast te stellen of een gebouw op enig moment is bestemd voor permanente bewoning - van belang kan zijn hoe een woning is geregistreerd en of op het adres personen in de basisregistratie persoonsgegevens (hierna: brp) stonden ingeschreven. Anders dan [appellante] en [bedrijf B] stellen, is de omstandigheid dat personen in de brp geregistreerd staan derhalve weliswaar van belang, maar op zichzelf niet doorslaggevend. De Afdeling stelt vast dat uit diverse prints van de Dienst Basisinformatie volgt dat alle in geding zijnde adressen aan het Leidseplein, de Amstel, Sarphatistraat en Reguliersbreestraat geregistreerd staan met de bestemming 'woning'. Dit betekent derhalve dat alle in geding zijnde woningen op enig moment bestemd waren voor permanente bewoning. (...) terecht vastgesteld dat deze woningen tot de woonruimtevoorraad behoorden.

Ook eenmalig verhuren is woningonttrekking

8.2. ... Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 15 maart 2017, *ECLI:NL:RVS:2017:649*, wordt bovendien overwogen dat uit de verhuur van de woning aan en het gebruik van de woning door toeristen, ook indien dit eenmalig was, volgt dat deze niet beschikbaar was voor duurzame bewoning en dat deze derhalve aan de woonruimtevoorraad was onttrokken.

Bewijsvoering door rapportage en huisbezoek

(...) dat bij de controle van de woningen aan de Sarphatistraat is gebleken dat de drie woningen identiek, met dezelfde meubels en hetzelfde bedlinnen, zijn ingericht. Voorts zijn in geen van de appartementen persoonlijke spullen aangetroffen en lagen er voorts geen etenswaren in de (koel)kast. In de appartementen lag een informatiemap met informatie voor gasten. Gelet hierop is genoegzaam vast komen te staan dat de woningen voor toeristische verhuur werden aangeboden en niet voor permanente bewoning in gebruik waren. Dat ten tijde van de controle niemand ter plaatse aanwezig was om dat te bevestigen, is niet van belang.

Bewijslast gemeente

[appellante] en [bedrijf B] voeren op zichzelf terecht aan dat gelet op de waarborgen die voortvloeien uit artikel 6, tweede lid, van het EVRM, als uitgangspunt geldt dat op het bestuursorgaan de bewijslast rust van een overtreding. In geval van twijfel dient aan de betrokkene het voordeel van de twijfel te worden gegund (zie onder meer de uitspraak van 17 september 2014, *ECLI:NL:RVS:2014:3446*). Nu gelet op het vorenstaande aannemelijk is gemaakt dat onttrekking van de woningen aan de woonruimtevoorraad heeft plaatsgevonden, bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen twijfel over de vraag of een overtreding van artikel 30 van de Huisvestingswet heeft plaatsgevonden. Er is dan ook geen aanleiding om [appellante] of [bedrijf B] het voordeel van de twijfel te gunnen.

Overtreder

9. [appellante] en [bedrijf B] betogen dat zij niet als de overtreders kunnen worden aangemerkt. Volgens hen zijn de onderscheidenlijke eigenaars van de panden de feitelijke overtreders. [appellante] en [bedrijf B] stellen in dit verband dat de eigenaars allen van de exploitatie voor toeristisch verblijf op de hoogte waren, omdat daarover bepalingen waren opgenomen in de verschillende huurovereenkomsten. Het leerstuk van de toerekening aan hen als tussenpersoon, onderscheidenlijk huurder, van de panden is volgens hen dan ook niet aan de orde.

[appellante] en [bedrijf B] voeren voorts aan dat slechts aan de onderscheidenlijke eigenaars van de panden, en niet tegelijkertijd ook aan hen boetes kunnen worden opgelegd. Zij menen uit de overwegingen van de uitspraken van de Afdeling van 3 februari 2016, *ECLI:NL:RVS:2016:211* en van 22 januari 2014, *ECLI:NL:RVS:2014:117* te kunnen afleiden dat in die zaken alleen aan de eigenaar/verhuurder een boete was opgelegd en niet ook aan de tussenpersoon/huurder als de feitelijke overtreder.

Wie is overtreder, meerdere overtreders mogelijk

9.1. Zoals de Afdeling in de voormelde uitspraken van 3 februari 2016 en 22 januari 2014 heeft overwogen, is de overtreder degene die het desbetreffende wettelijke voorschrift daadwerkelijk heeft geschonden. Dat is in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek heeft verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk heeft begaan, doch aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve als overtreder worden aangemerkt. Daarbij is van belang dat, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 januari 2013, *ECLI:NL:RVS:2013:BY7996*), van de eigenaar van een pand die dat verhuurt, mag worden gevergd dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik dat van het verhuurde pand wordt gemaakt. Om niet verantwoordelijk te kunnen worden gehouden voor onrechtmatig gebruik van het door hem verhuurde pand dient de eigenaar aannemelijk te maken dat hij niet wist en niet kon weten dat het pand aldus werd gebruikt.

9.2. (...) Gelet op de bewoordingen van de verbodsbepaling in artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet, is het verbod gericht tot meerdere personen, waardoor niet is uitgesloten dat meerdere personen dit verbod tegelijkertijd overtreden. Dat in de door [appellante] en [bedrijf B] genoemde zaken alleen aan de eigenaar/verhuurder een boete was opgelegd en niet tegelijk óók aan de feitelijke overtreder, maakt dat niet anders. Wat van de specifieke omstandigheden van dat geval ook zij, indien bij een overtreding meerdere overtreders zijn betrokken, betekent het enkele feit dat aan één van hen geen boete wordt opgelegd, niet dat de andere overtreders daarom niet mogen worden beboet (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 16 juli 2014, *ECLI:NL:RVS:2014:2666*).

[ABRS 29-08-2018, zaaknr. 201707125/1/A3, ECLI:NL:RVS:2018:2833](#)

Bij besluit van 11 april 2016 heeft het college aan [appellanten] een boete opgelegd van € 13.500,- wegens het in strijd met artikel 21, onder a, van de Huisvestingswet 2014 aan de bestemming tot bewoning onttrekken van de woning [locatie] te Amsterdam en deze boete ingevorderd.

Bij vermoeden overtreding bevoegdheid tot onderzoek; bij onttrekking is overlast niet van belang

3.2. Het college is het bevoegde bestuursorgaan om tot handhaving over te gaan bij overtreding van artikel 21 van de Huisvestingswet 2014 en is derhalve bevoegd om een onderzoek te starten als een vermoeden van overtreding van de Huisvestingswet bestaat. Daartoe is het college overgegaan nadat op grond van een melding en onderzoek in de brp het vermoeden is ontstaan dat de woning in strijd met de Huisvestingswet voor hoteldoeleinden werd gebruikt.

De Afdeling ziet in hetgeen [appellanten] hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het college niet bevoegd was een onderzoek te starten naar de woonsituatie in de woning. Het onderzoek door de toezichthouders dient om vast te stellen of de melding juist is dat geen permanente bewoning plaats vindt en sprake is van gebruik voor verhuur aan toeristen. Voor de vraag of woningonttrekking plaats heeft gevonden, is niet doorslaggevend of de klacht over overlast terecht is.

[Aanwijzing artikel 21 HvW kan ruimer zijn dan aanwijzing artikel 7 HvW; de gemeenteraad kan het hele grondgebied van de gemeente aanwijzen](#)

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 21 van de Huisvestingswet 2014 volgt dat de aanwijzing op grond van artikel 21 van de Huisvestingswet ruimer kan zijn dan de aanwijzing op grond van artikel 7 van die wet en dat het niet uitgesloten is dat de gemeenteraad op grond van artikel 21 van de Woningwet het hele grondgebied van de gemeente aanwijst. De noodzaak van deze aanwijzing moet onderbouwd worden.

Volgens de toelichting op artikel 3.1.1 van de Huisvestingsverordening 2016 is de aanwijzing noodzakelijk omdat sturing door middel van voorraadbeleid gewenst is. Een uitgebreide onderbouwing van de noodzaak is te vinden in het rapport "Schaarstepatronen in de woningvoorraad van de stadsregio Amsterdam" d.d. 10 november 2014 en het "Eindverslag onderbouwing schaarste ten behoeve van de huisvestingsvergunning van de Stadsregio Amsterdam" van 31 oktober 2014. De conclusie uit het rapport en het eindverslag is dat de gehele woonruimtevoorraad, zowel koop- als huurwoningen, in de stadsregio Amsterdam schaars is en dat geheel Amsterdam als een schaarstegebied kan worden aangemerkt. De schaarste aan woonruimte blijkt zowel uit de wachttijden voor gereguleerde huurwoningen als uit de moeilijke (financiële) bereikbaarheid van woningen in de geliberaliseerde huursector of koopwoningen. Sterke bevolkingsontwikkeling (sinds 2008 met ruim 10.000 personen per jaar) en achterblijvende toename van woningen leidt tot toenemende schaarste van passende woningen. Er is sprake van schaarste zowel binnen als buiten de ring van Amsterdam binnen alle segmenten. De gemiddelde woningbezetting groeit weer sinds 2012 met de daarbij ongewenste neveneffecten voor de leefbaarheid. Er is een sterke verhuisbehoefte die niet gehonoreerd kan worden. De vraag naar betaalbare huurwoningen overtreft in grote mate het aanbod hetgeen resulteert in lange wachttijden (inschrijfduur gemiddeld acht jaar). Het aantal personen dat is aangewezen op woningen in de vrije sector is hoger en groeit sterker dan het aantal woningen dat voor deze groep beschikbaar is, hetgeen resulteert in hoge huurprijzen, waardoor deze woningen ook voor de middengroepen vaak niet meer bereikbaar zijn. Hetzelfde geldt voor koopwoningen. Dit heeft mede tot gevolg dat de doorstroming laag is en de woningen die geschikt zijn voor primair de lagere inkomens ook bezet worden door huishoudens die een middensegment huur- of koopwoning zouden kunnen bewonen.

4.5. Het college heeft daarmee onderbouwd dat op het gehele grondgebied sprake is van schaarste aan woningen. Ten behoeve van het behoud van de woningvoorraad en de doorstroming binnen de markt is het aanwijzen van het gehele grondgebied gewenst. Daarnaast is gemotiveerd dat de leefbaarheid bewaakt wordt door met het vergunningvereiste te voorkomen dat een onevenredige druk op de woonomgeving ontstaat door onttrekking van woningen voor, onder andere, tijdelijke vakantieverhuur.

De woning van [appellanten] staat in het centrum van Amsterdam. De druk op de leefbaarheid van het centrum van Amsterdam door verhuur aan toeristen is een feit van algemene bekendheid. Uit de aan de aanwijzing ten grondslag gelegde rapporten blijkt dat er schaarste is op de woningmarkt op het gehele grondgebied van Amsterdam. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de woning van [appellanten] niet heeft kunnen laten vallen onder de aanwijzing in de zin van artikel 21 van de Huisvestingswet.

Het recht op eigendom laat onverlet de toepassing van wetten die noodzakelijk zijn om het gebruik van de eigendom te reguleren; geen schending van artikel 1 Eerste Protocol EVRM

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 20 april 2011, *ECLI:NL:RVS:2011:BQ1887* laat artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM, waarin het recht op eigendom is vastgelegd, onverlet de toepassing van wetten die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van de eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. De Huisvestingswet 2014 en de Huisvestingsverordening 2016 hebben het algemeen belang van de samenstelling en het behoud van de woningvoorraad en van de leefbaarheid ten doel. Het vergunningstelsel dient om te beoordelen of en onder welke voorwaarden onttrekking wordt toegestaan en biedt op die wijze een instrument om de samenstelling van de woningvoorraad en de leefbaarheid te beschermen. Met de rechtbank ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de beperkingen die door de aanwijzing als woonruimtevoorraad en het daardoor van toepassing zijnde onttrekkingsvergunningstelsel, niet in verhouding staan tot de genoemde doelstelling. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM in dit geval niet is geschonden.

Ook eenmalig kortdurend verhuren is woningonttrekking

6.3. Niet in geschil is dat de woning op 1 februari 2016 aan toeristen was verhuurd en [appellanten] niet in bezit zijn van een onttrekkingsvergunning. De woning was verhuurd via de site Airbnb. Niet betwist wordt dat de woning vaker via Airbnb is verhuurd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 14 oktober 2015, *ECLI:NL:RVS:2015:3155* volgt uit de verhuur van de woning aan en het gebruik van de woning door toeristen dat deze niet beschikbaar was voor duurzame bewoning en dat deze derhalve aan de woonruimtevoorraad was onttrokken. Ook het eenmaal voor een korte periode verhuren van een woning kan worden aangemerkt als woningonttrekking, zo volgt uit voormelde uitspraak.

Volgens het vakantieverhuurbeleid is dergelijke verhuur desondanks toegestaan als aan de voorwaarden van dat beleid is voldaan. [appellanten] voldeden echter niet aan de eisen uit het vakantieverhuurbeleid. De

woning is blijkens de verklaring van de aangetroffen toerist en het door hem overgelegde boekingsbewijs aan acht toeristen verhuurd terwijl maximaal aan vier toeristen mag worden verhuurd in het kader van vakantieverhuur. Dat [appellant A] gemotiveerd betwist dat de woning niet permanent door haar werd bewoond, is voor het voldoen aan de voorwaarden voor vakantieverhuur niet doorslaggevend, nu het ingeschreven staan in de brp op het adres als zelfstandige voorwaarde wordt gesteld om van vakantieverhuur te spreken. De rechtbank heeft derhalve terecht geoordeeld dat sprake was van onttrekking aan de bestemming bewonen.

Oordeel ABRS wanneer matiging boete

7. [appellanten] betogen ten slotte dat de boete gematigd moet worden op grond van verminderde verwijtbaarheid, beperkte ernst van de overtreding en de geringe financiële draagkracht.

7.1. Dat [appellanten] tezamen een geringe financiële draagkracht hebben, die tot matiging moet leiden is niet aannemelijk gemaakt. Het niet voldoen aan de regeling voor vakantieverhuur door te verhuren aan acht personen en door zich niet in te schrijven op het adres, is toe te rekenen aan [appellanten], als eigenaar en opdrachtgever van het bemiddelingsbureau. Van verminderde verwijtbaarheid is geen sprake. Er heeft onttrekking aan de bestemming bewonen plaatsgevonden zonder daartoe strekkende vergunning, zodat van een geringe ernst van de overtreding geen sprake is. Uit hetgeen [appellanten] hebben aangevoerd blijkt niet van feiten of bijzondere omstandigheden die aanleiding geven tot matiging van de boete.

ABRS 3-10-2018, zaaknr. 201707832/1/A3, ECLI:NL:RVS:2018:3220

Bij besluit van 10 juni 2016 heeft het college aan [appellant] een boete opgelegd ter hoogte van € 13.500,00 wegens het onttrekken van de woonruimte aan de [locatie] te Amsterdam aan de bestemming bewoning zonder de benodigde vergunning.

Onderbouwing schaarste aan woonruimte op het gehele grondgebied

6.1. De Afdeling is in haar uitspraak van 29 augustus 2018, *ECLI:NL:RVS:2018:2833*, onder verwijzing naar de geschiedenis van de totstandkoming van de Huisvestingswet 2014 (Kamerstukken II 2009/10, 32 271, nr. 3) en de toelichting op artikel 3.1.1 van de Huisvestingsverordening, uitvoerig ingegaan op de aanwijzing van alle woonruimte op het gehele grondgebied van Amsterdam (overweging 4.3 e.v.). De Afdeling heeft geoordeeld dat het college heeft onderbouwd dat op het gehele grondgebied een schaarste bestaat aan woningen. Ten behoeve van het behoud van de woningvoorraad en de doorstroming binnen de markt is het aanwijzen van het gehele grondgebied gewenst. Daarnaast heeft het college, aldus de Afdeling in voornoemde uitspraak, gemotiveerd dat de leefbaarheid wordt bewaakt door met het vergunningvereiste te voorkomen dat een onevenredige druk op de woonomgeving ontstaat als gevolg van onttrekking van woningen voor, onder andere, tijdelijke vakantieverhuur.

6.2. De woning van [appellant] staat in het centrum van Amsterdam. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 29 augustus 2018, is de druk op de leefbaarheid van het centrum van Amsterdam door verhuur aan toeristen een feit van algemene bekendheid. Verder volgt uit de onderbouwing van het college dat een schaarste aan woonruimte bestaat op het gehele grondgebied van Amsterdam. In navolging van haar uitspraak van 29 augustus 2018 volgt de Afdeling [appellant] niet in zijn betoog dat de raad de woning van [appellant] niet heeft kunnen laten vallen onder de aanwijzing in de zin van artikel 21 van de Huisvestingswet.

Het recht op eigendom laat onverlet de toepassing van wetten die noodzakelijk zijn om het gebruik van de eigendom te reguleren

7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraken van 20 april 2011, *ECLI:NL:RVS:2011:BQ1887* en 29 augustus 2018, *ECLI:NL:RVS:2018:2833*, laat artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, waarin het recht op eigendom is vastgelegd, onverlet de toepassing van wetten die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van de eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. De Huisvestingswet 2014 en de Huisvestingsverordening hebben het algemeen belang van de samenstelling en het behoud van de woonruimtevoorraad en van de leefbaarheid ten doel. Met de rechtbank ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de beperkingen die door het verbod op het zonder vergunning onttrekken van woonruimte aan de bestemming wonen, niet in verhouding staan tot deze doelstelling. Daarbij is, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, van belang dat de vergunningplicht voor onttrekking niet leidt tot ontneming van eigendom, maar ziet op regulering daarvan. Het vergunningstelsel dient om te beoordelen of en onder welke voorwaarden onttrekking van de woonruimte aan de voorraad wordt toegestaan en het biedt op die wijze een instrument om de samenstelling van de woonruimtevoorraad

en de leefbaarheid te beschermen. De vergunningplicht heeft, zoals de rechtbank eveneens terecht heeft overwogen, geen disproportionele beperking van het eigendomsrecht tot gevolg. De vergunningplicht brengt ook geen buitensporige last met zich, omdat de woning nog altijd kan worden gebruikt en verkocht voor bewoning, zo heeft de rechtbank op goede gronden overwogen.

Gemeente is bevoegd regels te stellen voor tweede woningen

8.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Huisvestingswet 2014 (Kamerstukken II 2009/10, 32 271, nr. 3, blz. 26 en 52) volgt dat een onttrekkingsvergunning alleen nog maar geëist zal kunnen worden indien een woonruimte aan de woonruimtevoorraad wordt onttrokken bij een functiewijziging van het gebruik, bijvoorbeeld bij het gebruik van de woning als tweede woning, wanneer er geen sprake is van inschrijving in de GBA (inmiddels Brp). Wanneer een woning wordt gebruikt voor bewoning en de bewoner schrijft zich in bij de Brp dan is er geen sprake van onttrekken, aldus de geschiedenis van de totstandkoming. Gemeenten kunnen verder sturen op het onttrekken van woningen als tweede woning of vakantiehuis door toeristen. Het omzetten van een gewone woning in een tweede woning kan worden aangemerkt als een onttrekking, aldus de geschiedenis van de totstandkoming. Anders dan [appellant] betoogt, staat het de gemeenteraad vrij regels te maken die zien op tweede woningen. Die regels over tweede woningen heeft de gemeenteraad in de Huisvestingsverordening neergelegd.

Voorwaarden vrijstelling onttrekkingsvergunning voor tweede woning

8.2. Op grond van artikel 3.1.2, derde lid, van de Huisvestingsverordening is voor het onttrekken van een woning aan de bestemming wonen geen vergunning verplicht, indien aan de in die bepaling opgenomen voorwaarden is voldaan. Deze vrijstelling geldt alleen voor woningen die zijn aan te merken als tweede woning.

8.3. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, is de woning van [appellant] niet aan te merken als tweede woning in de zin van de definitie, neergelegd in artikel 1, onder nn, van de Huisvestingsverordening. [appellant] heeft de woning verhuurd aan toeristen en daarmee heeft hij de woning niet feitelijk en uitsluitend zelf in gebruik als verblijf, naast zijn hoofdverblijf. De Afdeling wijst in dit kader ook op overweging 5.2 van haar uitspraak van 22 november 2017, *ECLI:NL:RVS:2017:3205* en op overweging 3.2 van haar uitspraak van 11 juli 2018, *ECLI:NL:RVS:2018:2307*, waaruit volgt dat, ook onder het wettelijk regime dat eerder gold, een tweede woning slechts is vrijgesteld van de vergunningplicht indien deze alleen door de eigenaar of huurder voor verblijf wordt gebruikt en deze niet aan toeristen wordt verhuurd. De rechtbank heeft dan ook terecht geconcludeerd dat voor onttrekking van de woning van [appellant] een onttrekkingsvergunning verplicht is.

Geen ongerechtvaardigd onderscheid woningen met hoofdverblijf en tweede woningen

8.4. De Afdeling overweegt verder onder verwijzing naar overweging 4.3 van haar uitspraak van 11 juli 2018, *ECLI:NL:RVS:2018:2307*, dat het beleid van het college om tweede woningen uit te zonderen van toegestane vakantieverhuur omwille van de leefbaarheid van de omgeving van de desbetreffende woning, niet onredelijk is. De Afdeling heeft in overweging 4.4 van deze uitspraak geconcludeerd dat het betoog dat een ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen woningen waarin iemand hoofdverblijf houdt en tweede woningen faalt, omdat het niet onredelijk is om tweede woningen uit te zonderen van toegestane vakantieverhuur. De Afdeling ziet geen reden om daarover in deze zaak anders te oordelen.

Ook incidentele verhuur en gebruik woning door toeristen maakt deze niet beschikbaar voor duurzame bewoning en is onttrekking aan de woonruimtevoorraad

8.5. Het betoog van [appellant] dat de woning niet wordt onttrokken aan de bestemming wonen, omdat de verhuur van zijn woning aan toeristen aan de voorwaarden uit de notitie toeristische vakantieverhuur voldoet, faalt ook. Zoals hiervoor in overweging 2.2 is vermeld, staan volgens de Brp geen personen op het adres ingeschreven. Alleen al daarom voldoet [appellant] niet aan de voorwaarden van het vakantieverhuurbeleid dat is uitgewerkt in de notitie 'Ruimte voor gasten, uitwerking notitie toeristische verhuur van woningen (vakantieverhuur)'. In dat beleid is de inschrijving in de Brp op het adres als zelfstandige voorwaarde gesteld om van vakantieverhuur te spreken (vgl. overweging 6.3 van de uitspraak van de Afdeling van 29 augustus 2018, *ECLI:NL:RVS:2018:2833*). Dat slechts af en toe werd verhuurd aan toeristen, zoals [appellant] verder betoogt, neemt niet weg dat de woning was onttrokken aan de woonruimtevoorraad. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 15 maart 2017, *ECLI:NL:RVS:2017:649*, overweegt de Afdeling dat uit de verhuur van de woning aan en het gebruik van de woning door toeristen volgt dat deze niet beschikbaar was voor duurzame bewoning en dat deze derhalve aan de woonruimtevoorraad was onttrokken.

Geen misbruik bevoegdheid indien ook andere instrumenten mogelijk

Niet valt in te zien dat het college die bevoegdheid voor een ander doel heeft gebruikt dan waarvoor deze is gegeven. Dat ook andere instrumenten bestaan om de negatieve gevolgen van toeristische verhuur van woningen aan te pakken, betekent niet dat het college ten onrechte van zijn bevoegdheid gebruik heeft gemaakt. Overigens volgt ook uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Huisvestingswet 2014 dat gemeenten kunnen sturen op het onttrekken van woningen als tweede woning of vakantiehuis door toeristen.

Handhaving op grond van het bestemmingsplan

Rechtbank Amsterdam 15-2-2018, zaaknrs. AMS 17/3255, 17/325, A17/3265, 17/3269 en 17/3270, ECLI:NL:RBAMS:2018:777

Last onder dwangsom voor het staken en gestaakt houden van het hotelmatig gebruik van een woonboot. Indien de woonboot hoofdzakelijk werd gebruikt als woonverblijf, is geen sprake van een overtreding. Toetsing aan de Beleidsregels voor de toeristische verhuur van een woonboot. Het is aannemelijk dat de woonboten ten tijde van de last niet hoofdzakelijk werden gebruikt als woonverblijf, zodat het algemeen bestuur bevoegd was om handhavend op te treden.

Beginselplicht tot handhaven

9. Eisers hebben allen een ligplaatsvergunning voor een woonboot. Dat betekent dat op de locaties van hun boten een woonboot mag liggen en geen bedrijfsvaartuig. De rechtbank stelt vast dat als een woonboot niet hoofdzakelijk wordt gebruikt als woonverblijf, het geen woonboot is in de zin van artikel 1.63 van het bestemmingsplan en ook niet voldaan wordt aan artikel 1.37 van het bestemmingsplan. Bovendien levert dat strijd op met het algemene gebruiksverbod van artikel 14 van het bestemmingsplan. En dat levert vervolgens een overtreding op van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In dat geval bestaat voor het algemeen bestuur niet alleen de bevoegdheid, maar in beginsel ook de plicht om daartegen handhavend op te treden.

Bevoegdheid tot vaststellen beleidsregels toeristische verhuur; integrale toetsing wetsinterpreterend beleid 12. Uit de toelichting bij de beleidsregels voor toeristische verhuur van een woonboot³ blijkt dat het college op 7 oktober 2014 heeft besloten dat de toeristische verhuur van woonboten aan dezelfde voorwaarden zou moeten voldoen als de toeristische verhuur van woningen. Dit is om een gelijk speelveld te realiseren en onder andere het verdringen van de woonfunctie door toeristische verhuur tegen te gaan. De beleidsregels geven een explicitering van de hoofdfunctie wonen en daarvoor zijn criteria opgenomen die aangeven in welke mate toeristische verhuur van een woonboot mogelijk is binnen de hoofdfunctie wonen. Dit kan incidentele toeristische verhuur (ook wel vakantieverhuur genoemd) zijn of het gebruik van de woonboot als bed and breakfast (b&b). Wanneer niet aan de voorwaarden wordt voldaan, kan volgens het college worden aangenomen dat in strijd met de gebruiksregels van het bestemmingsplan wordt gehandeld en dat hiertegen handhavend kan worden opgetreden. Deze beleidsregels zijn gepubliceerd in het Gemeenteblad⁴ en op de website van de gemeente Amsterdam.

13. In de vastgestelde beleidsregels staat dat incidentele toeristische verhuur (vakantieverhuur) van een woonboot mogelijk is als wordt voldaan aan de onderstaande voorwaarden:

- de verhuurder is tevens hoofdbewoner van de woonboot en staat als zodanig ingeschreven bij de gemeentelijke basisadministratie; (1)
- de vakantieverhuur bedraagt maximaal 60 dagen per jaar; (2)
- de verhuur is incidenteel; er is geen sprake van structurele, bedrijfsmatige verhuur; (3)
- over de inkomsten wordt toeristenbelasting betaald; (4)
- de woonboot wordt niet aan meer dan vier personen tegelijkertijd verhuurd; (5)
- de woonboot voldoet aan de geldende brandveiligheidseisen; (6)
- de huurders en/of gasten die op de woonboot verblijven, veroorzaken geen overlast. (7)

14. De rechtbank is allereerst van oordeel dat het college bevoegd was om het begrip 'hoofdzakelijk gebruik als woonverblijf', althans de 'hoofdfunctie wonen' nader uit te werken in beleidsregels. Volgens vaste rechtspraak van de hoogste bestuursrechter in dit soort zaken, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) dient wetsinterpreterend beleid van een bestuursorgaan integraal (dus niet terughoudend) door de bestuursrechter te worden getoetst. Dat betekent dat de rechtbank zelf een oordeel zal geven

of het college, en daarmee ook het algemeen bestuur, in de beleidsregels een juiste uitleg heeft gegeven aan het begrip 'hoofdzakelijk gebruik als woonverblijf' en deze heeft kunnen gebruiken bij beantwoording van de vraag of eisers een overtreding van het bestemmingsplan hebben begaan.

Bewijslast bij inschrijving Brp bij bestuur; zonder inschrijving bij burger

15.1

De rechtbank is van oordeel dat bij de beoordeling of een woonboot hoofdzakelijk wordt gebruikt voor wonen relevant is of er iemand op de woonboot woont. Of dat het geval is, moet blijken uit feiten en omstandigheden. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling 6 levert een inschrijving in de Basisregistratie personen (Brp) in beginsel een vermoeden op dat de desbetreffende persoon zijn of haar hoofdverblijf op dat adres heeft. Dat betekent dat de inschrijving in de Brp een belangrijke aanwijzing is dat er iemand op dat adres woont. Daarom kan aan deze inschrijving een zwaar gewicht worden toegekend. Maar de Afdeling zegt in haar rechtspraak ook dat de inschrijving in de Brp niet allesbepalend is. Tegen zo'n inschrijving is tegenbewijs mogelijk, bijvoorbeeld als blijkt dat de woning feitelijk niet meer geschikt is voor bewoning. In dit geval betekent dat het volgende. Indien er iemand op het adres van de woonboot staat ingeschreven, ligt de bewijslast dat de woonboot toch niet wordt bewoond bij het algemeen bestuur. In het omgekeerde geval, dus als er geen inschrijving in de Brp is, mag het algemeen bestuur van het vermoeden uitgaan dat er niemand op de woonboot woont. Maar met feiten en omstandigheden kan aannemelijk gemaakt worden dat het adres toch feitelijk bewoond wordt. In dat geval ligt de bewijslast bij degene die stelt dat hij op de woonboot woont. Gelet op het voorgaande acht de rechtbank de voorwaarde onder (1) van de beleidsregels te streng geformuleerd. Voor de invulling van het begrip 'hoofdzakelijk gebruik als woonverblijf' mag het college verlangen dat aannemelijk wordt gemaakt dat de woonboot wordt bewoond. Maar zoals hiervoor is uitgelegd, kan het algemeen bestuur in dat verband niet de eis stellen van inschrijving in de Brp zonder de mogelijkheid om de bewoning op andere wijze aannemelijk te maken.

Toegestane voorwaarden

15.2

De voorwaarden onder (2), verhuur voor maximaal 60 dagen per jaar, en (3), de verhuur is incidenteel en niet structureel en/of bedrijfsmatig, zijn naar het oordeel van de rechtbank zowel relevant als geschikt om te betrekken bij de beoordeling of een woonboot hoofdzakelijk wordt gebruikt als woonverblijf. Deze voorwaarden uit de beleidsregels kan het algemeen bestuur dan ook onverkort toepassen.

Niet toegestane voorwaarden

15.3

Ten aanzien van de voorwaarden onder (4), (5), (6) en (7) van de beleidsregels is de rechtbank van oordeel dat deze criteria mogelijk wel relevant zijn voor het reguleren van het gebruik van een woonboot voor vakantieverhuur, maar niet voor de beoordeling of een woonboot hoofdzakelijk wordt gebruikt als woonverblijf. Ter illustratie hiervan noemt de rechtbank het geval dat aan alle voorwaarden voor vakantieverhuur wordt voldaan, behalve aan die voor het betalen van de toeristenbelasting. Aan het niet betalen van toeristenbelasting kan naar het oordeel van de rechtbank niet de conclusie worden verbonden dat er niemand op een woonboot woont. Datzelfde geldt voor de overige voorwaarden. Dat betekent dat het algemeen bestuur de voorwaarden onder (4), (5), (6) en (7) niet kan gebruiken bij de beoordeling of een woonboot in strijd met het bestemmingsplan wordt gebruikt, dus anders dan hoofdzakelijk als woonverblijf.

Beginselplicht tot handhaven, tenzij bijzondere omstandigheden

Was het algemeen bestuur bevoegd aan eisers een last onder dwangsom op te leggen?

21. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Dit wordt ook wel de beginselplicht tot handhaving genoemd. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan besluiten niet handhavend op te treden. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Daarnaast kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

24.1

[eiser sub 2] , [eiser sub 4] en [eiser sub 5] en [eiser sub 2] betogen dat de overtreding ten tijde van het bestreden besluit al was beëindigd. Hangende bezwaar heeft zich immers een bewoner ingeschreven op hun

woonboot. Er is dus ook geen gevaar meer voor herhaling van de overtreding. Zij menen dat het algemeen bestuur deze omstandigheid in bezwaar had moeten meewegen en de last had moeten opheffen.

Toetsing sanctiebesluit is ex nunc, wijzigingen daarna niet relevant

24.2

De rechtbank overweegt hierover het volgende. De hoofdregel in het bestuursrecht is dat de heroverweging in de bezwaarprocedure plaatsvindt met inachtneming van de feiten en omstandigheden die zich dan voordoen. Omdat in het bezwaar tegen een sanctiebesluit, zoals een last onder dwangsom, de rechtmatigheid van de opgelegde last moet worden beoordeeld, wordt in die zaken juist bij wijze van uitzondering het bezwaar beoordeeld naar de feiten en omstandigheden zoals deze bestonden ten tijde van de geconstateerde overtreding. Wijzigingen in de feitelijke situatie hangende bezwaar, zoals de wijzigingen die eisers hebben aangevoerd, zijn dan dus niet relevant. Het algemeen bestuur heeft daarin dus geen aanleiding hoeven zien om de last onder dwangsom te herroepen.

Hoogte dwangsom niet onevenredig ten opzichte van opbrengsten verhuur

25. Ten slotte is de rechtbank niet gebleken dat handhavend optreden in eisers zaken onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Dat betekent dat het algemeen bestuur bevoegd was om aan eisers een last onder dwangsom op te leggen. Tegen de hoogte van de opgelegde dwangsom hebben eisers geen beroepsgronden aangevoerd. De rechtbank is ook overigens niet gebleken dat de hoogte van de dwangsom onevenredig hoog is ten opzichte van de opbrengsten die eisers met de verhuur van de woonboten zouden kunnen verdienen.

Bijlage 3. Overzicht van gebruikte bronnen

- www.overheid.nl
- www.vng.nl
- www.hetccv-woonoverlast.nl
- www.platformwoonoverlast.nl
- www.tweedekamer.nl/kamerstukken
- www.amsterdam.nl
- www.rechtspraak.nl
- VNG-publicatie 'Handhaving door en voor gemeenten' (VNG 2013)
- VNG Handreiking Huisvestingswet
- Leeswijzer Huisvestingswet, tweede update juli 2017, Ministerie van BZK, (<https://vng.nl/files/vng/20170816-leeswijzer-huisvestingswet.pdf>)
- Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering (VROM-Inspectie 2011, aanv. 2014)
- <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/wethouder/laurens-ivens/persberichten/amsterdam-verkort/>
- <https://www.aedes.nl/artikelen/klant-en-wonen/huurbeleid/standaardmodel-huurovereenkomst-zelfstandige-woonruimte.html>

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

Auteur:
Mw. mr. M. Geertsema

februari 2019

vng.nl