Tutorial

Verhuur van woonruimte aan ‘toeristen’

Deel B

Regeling in Hw 2014 vanaf 1 januari 2021

Toegespitst op de Amsterdamse situatie

Mr Paul Goes

Tot 1 juli 2021 werkzaam als raadsheer bij het Gerechtshof Amsterdam

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2
Introductie 11
Afkortingen in het Tutorial 11
1. Verhuur van woonruimte aan toeristen in de Hw 2014 13
2. De Wtv-verhuurders-plichten in de Hw 2014 15
2.1. Inleiding 15
De notificatieverplichting 15
2.2. De voorwaarden voor de inzet van een Wtv-verhuurders-plicht 15
2.2.1. De woonruimte-voorwaarden 16
2.2.1.1. Het begrip toeristische verhuur 16
1. Het begrip woonruimte 16
Commentaar op de Memorie van Toelichting 17
2. Het begrip < betaling bieden van verblijf > 17
Commentaar 17
3. Verhuur aan niet-inwoners 18
Commentaar 18
2.2.1.2. De nadrukkelijke aanwijzing van woonruimte en locatie 19
2.2.1.3. Uitsluitend aanwijzing omwille van de woonruimtevoorraad of de leefbaarheid 19
1. De aan te wijzen objecten 19
2. De aan te wijzen wijken 20
3. Commentaar 22
2.2.2. De verhuurders-voorwaarden in Europees perspectief 22
2.2.2.1. De voorwaarden ingevolge de Dienstenrichtlijn 22
1. De feiten in het Parijse arrest 23
2. De regeling voor woonruimteverhuur aan toeristen in Frankrijk 23
3. De rechtsoverwegingen van het EU Hof in het Parijse arrest 24
2.2.2.2.De voorwaarden ingevolgde het Eerste Protocol van het EVRM 25
2.2.2.3. De voorwaarden ingevolge het recht op privacy 27
2.2.3. De algemene verhuurders-voorwaarden in de Dienstenrichtlijn 27
2.2.3.1. Bij wet voorzien (voorwaarde a) 27
2.2.3.2. Het discriminatieverbod (voorwaarde b) 27
2.2.3.3. De algemeen-belang-voorwaarde (voorwaarde c) 27
1. Een investeerder verhuurt aan een toerist (situatie X) 27
2. Een bewoner verhuurt aan een toerist (situatie Y) 28
2.2.3.4. De eis van evenredigheid (voorwaarde d) 28

1. Inleiding 28
2. Eis van geschiktheid 28
1. Een investeerder verhuurt aan een toerist (situatie X) 29
2. Een bewoner verhuurt aan een toerist (situatie Y) 29
3. Eis van noodzakelijkheid 29
4. Het instrument mag niet verder gaan dan noodzakelijk is om het doel te bereiken 29
5. Het doel kan niet met minder vergaande maatregelen bereikt worden. 30
2.2.3.5. Artikel 23c Hw 2014 (de vergunningplicht) is codificatie artikel 21 (a) Hw 2014 (oud) 30
2.3. De afzonderlijke Wtv-verhuurders-plichten 30
2.3.1. De nummer-toon-plicht voor de aanbieder (de registratieplicht; art. 23a, lid 1, Hw 2014). 30
2.3.1.1. Het wetsartikel 30
2.3.1.2. Toelichting 31
2.3.1.3. Beschouwing 32
1. Inleiding 32
2. De woonruimte-voorwaarden en algemene verhuurders-voorwaarden 33
3. Conclusie 34
2.3.2. De quotumplicht (art. 23b, lid 1, Hw 2014) 34
2.3.2.1. Het wetsartikel 34
2.3.2.2. Toelichting 34
2.3.2.3. Beschouwing 34
1. Inleiding 34
2. De woonruimte-voorwaarden en algemene verhuurders-voorwaarden 35
3. Conclusie 36
2.3.3. De meldplicht (art. 23b, lid 2, Hw 2014) 36
2.3.3.1. Het wetsartikel 36
2.3.3.2. Toelichting 36
2.3.3.3. Beschouwing 36
1. Inleiding 36
2. De woonruimte-voorwaarden en algemene verhuurders-voorwaarden 36
2.3.3.4. Conclusie 37
2.3.4. De vergunningplicht (art. 23c Hw 2014) 37
2.3.4.1. Wetsartikel 37
2.3.4.2. Toelichting 38
2.3.4.3. Beschouwing 38

1. Inleiding 38
2. De woonruimte-voorwaarden en algemene verhuurders-voorwaarden 38
3. Vergunningvoorwaarden 40
2.3.4.4. Conclusie 41
2.3.4.5. Het - ingetrokken - amendement waarbij het college een totaal verhuurverbod kon instellen 41
2.3.4.6. Aanwijzingsbevoegdheid voor college van 'verbod op vakantieverhuur' 42
2.4. Schema Wtv-verhuurders-plichten 42
2.5. Het territorialiteitsbeginsel en de wetgevende bevoegdheid (Wtv-verhuurders-plichten) 44
2.6. Het Parijse arrest versus de regeling van de Wtv-verhuurders-plichten 44
2.7. Het te prefereren instrument 44
3. De Wtv-platform-verplichting in de Hw 2014 (algemeen) 46
3.1. Inleiding 46
3.2. De achtergrond van de Wtv-platform-verplichtingen 46
3.3. De doelgroep van de Wtv-platform-verplichtingen 48
3.3.1. De drie doelgroepen in de Wtv 48
1. Het digitaal platform 48
2. De doelgroep in de artikelen 23d en 23e Hw 2014 (de info-plicht respectievelijk het publicatieverbod na quotum-benutting) 48
3. De doelgroep in artikel 23a, lid 3, Hw 2014 (de info-plicht) 48
3.3.2. De (veel te) ruime tweede en derde doelgroep in de artikelen 23d en 23e Hw 2014 48
1. Degene ① 48
Bij ⑤ 'voor toeristische verhuur' 49
3. Voorbeelden van 'platforms' 49
3.3.3. De doelgroep voor Wtv-platform-verplichtingen (wettelijk) beperken 49
3.4. De Wtv-platform-verplichtingen en de Dienstenrichtlijn 51
3.5. De woonruimte- en algemene platform-voorwaarden 51
3.5.1. Inleiding 51
3.5.2. Bij wet voorzien (voorwaarde a) 52
3.5.3. Het discriminatieverbod (voorwaarde b) 52
3.5.4. De algemeen-belang-voorwaarde (voorwaarde c) 52
3.5.5. De eis van evenredigheid (voorwaarde d) 52
3.6. De werkwijze van een online platform 53
3.7. De drie afzonderlijke Wtv-platform-verplichtingen 54
3.7.1. De info-plicht (artikel 23d Hw 2014) 54
3.7.1.1. Het wetsartikel 54

3.7.1.2. Toelichting 54
3.7.1.3. Beschouwing 55
1. Inleiding 55
2. De algemeen-belang-voorwaarde (voorwaarde (c) 55
3. De eis van evenredigheid (voorwaarde d) 55
4. Conclusie 58
3.7.2. De nummer-toon-plicht voor het platform (artikel 23a, lid 3, Hw 2014) 58
3.7.2.1. Het wetsartikel 58
3.7.2.2. Toelichting 58
3.7.2.3. Beschouwing 59
1. Inleiding 59
2. De algemeen-belang-voorwaarde (voorwaarde c) 59
3. De eis van evenredigheid (voorwaarde d) 59
4. Conclusie 60
3.7.3. Het publicatieverbod na quotum-benutting (artikel 23e Hw 2014) 60
3.7.3.1. Het wetsartikel 60
3.7.3.2. Toelichting 60
3.7.3.3. Beschouwing 61
1. Inleiding 61
2. De algemeen-belang-voorwaarde (voorwaarde c) 61
3. De eis van evenredigheid (voorwaarde d) 61
3.7.3.4. ‘De **bijkomende voorwaarde’** in de Awb 62
1. Het ‘Besluit’ van het college 62
2. De voorbereiding en motivering van het **Besluit** 63
3. Het inwerkingtreden van het Besluit 63
4. Bezwaar- en (hoger) beroepschrift tegen Besluit 63
5. Het aanvragen van een voorlopige voorziening 64
* De eis van evenredigheid 64
3.8. Schema Wtv-platform-verplichtingen 65
3.9. Conclusie en bewijslast met betrekking tot Wtv-platform-verplichtingen 65
3.10. De Wtv-platform-verplichtingen en de IT-richtlijn 66
3.10.1. Inleiding 66
3.10.2. Het territorialiteitsbeginsel en de IT-richtlijn 66
3.10.3. De inhoudelijke voorwaarden in de IT-richtlijn 67
3.10.3.1. Inleiding 67
3.10.3.2. De openbare-orde-voorwaarde (A) 68

1. Het standpunt van Nederland (als wetgever) betreffende de drie Wtv-platform-verplichtingen ... 68
2. Het standpunt van Nederland (als **bestuursorgaan** tijdens de notificatieprocedures) betreffende de info-plicht en de nummer-toonplicht van het platform ... 68
3. Mijn standpunt ... 69
3.10.3.3. De eis van evenredigheid (voorwaarden C) ... 70
1. Het standpunt van Nederland (als **wetgever**) betreffende de drie Wtv-platform-verplichtingen ... 70
2. Het standpunt van Nederland (als **bestuursorgaan** tijdens de notificatieprocedures) betreffende de info-plicht en de nummer-toonplicht van het platform ... 70
3. Mijn standpunt ... 71
3.10.3.4. Conclusie en bewijslast met betrekking tot de inhoudelijke voorwaarden in de IT-richtlijn ... 72
3.10.4. Het verbod op algemene toezichtsverplichting in de IT-richtlijn ... 72
3.10.4.1. Inleiding ... 72
3.10.4.2. Strijd met het verbod op een algemene toezichtsverplichting uit de IT-richtlijn ... 72
1. De info-plicht (ex art. 23d Hw 2014) ... 72
2. Artikel 23a, lid 3, Hw 2014: De nummer-toon-plicht voor het platform ... 73
3. Artikel 23e Hw 2014: het publicatieverbod na quotum-benutting ... 74
4. Conclusie ... 75
3.10.5. De procedurele voorwaarden in de IT-richtlijn (de notificatie-procedure) ... 75
3.10.5.1. Inleiding ... 75
3.10.5.2. De Wtv-notificatie-procedures betreffende de info-plicht en de nummer-toon-plicht in de aanbieding ... 75
4. De Amsterdamse Wtv-verhuurders-verplichtingen ... 78
4.1. Inleiding ... 78
4.2. De inwerkingtreding ... 79
4.3. De door Amsterdam ingezette instrumenten ... 79
4.4. De voorwaarden ... 80
4.4.1. Aanwijzing in Amsterdam ... 80
4.4.2. Aantonen schaarste / leefbaarheidsproblemen in Amsterdam ... 81
4.4.3. Discriminatieverbod in Amsterdam ... 81
4.4.4. Dwingende reden van algemeen belang in Amsterdam ... 83
4.4.5. De eis van evenredigheid in Amsterdam ... 84
4.5. De registratie-, quotum-, meld-, en vergunningplicht voor de verhuurders ... 85
4.5.1. De nummer-toon-plicht (registratieplicht voor de aanbieder) ... 85
4.5.2. De quotumplicht voor de verhuurder ... 86

4.5.3. De meldplicht voor de verhuurder ... 86
4.5.4. De vergunningplicht voor de verhuurder ... 86
4.5.4.1. “Verbod op vakantieverhuur” ... 87
4.5.4.2. Weigeringsgronden ... 87
4.5.4.3. Voorwaarden vergunningverlening ... 88
4.5.4.4. Conclusie ... 89
4.6. Samenvatting ... 89
4.7. Schematisch de Amsterdamse Wtv-verhuurders-regeling ... 90
5. De Amsterdamse platform-verplichtingen ... 91
5.1. Inleiding ... 91
5.2. Discriminatie van vakantieverhuurders ... 92
5.3. De Amsterdam-platform-artikelen en de IT-richtlijn ... 92
5.3.1. Omwille van de openbare orde ... 92
5.3.2. Eis van evenredigheid ... 93
5.3.3. Het verbod op algemene toezichtsverplichting in de IT-richtlijn ... 93
5.3.4. De procedurele voorwaarden in de IT-richtlijn (de notificatie-procedure) ... 93
5.4. De Amsterdam-platform-artikelen en de Dienstenrichtlijn ... 95
5.5. D**e Amsterdam-info-plicht**, ex art. 3.10.2 Hv Amsterdam 2020 jo art. 23d Hw 2014 ... 95
5.6. D**e Amsterdam-nummer-toon-plicht voor platforms**, ex art. 3.10.1, lid 1 Hv Amsterdam 2020 jo art. 23a, lid 3, Hw 2014 ... 96
5.7. H**et Amsterdam-publicatieverbod na quotum-benutting**, ex art. 3.10, lid 2 Hv Amsterdam 2020 jo art. 23e Hw 2014) ... 96
6. Toezicht op en handhaving van de Wtv-verhuurders- en de Wtv-platform-verplichtingen ... 99
6.1. Toezicht ... 99
6.1.1. De toezichthouder ... 99
6.1.2. De bevoegdheden van de toezichthouder ... 99
6.1.3. De meewerkverplichting ex artikel 5:20 Awb ... 100
6.1.3.1. De medewerkplichtigen (de subjecten) ... 100
6.1.3.2. De medewerkverplichting in de Awb (het object) ... 101
6.1.3.3. De medewerkverplichting en de Hw 2014 ... 101
6.1.3.4. Het verschaffen van Hw-2014-inlichtingen en gegevens ... 102
6.2. Handhaving ... 103
6.2.1. Inleiding ... 103
6.2.1.1. Criminal charge ... 103
6.2.1.2. Vrije bewijsleer ... 104
6.2.2. Het opleggen van een bestuurlijke boete (art. 35 Hw 2014) ... 105

6.2.3. Het opleggen van een last onder bestuursdwang in de Hw 2014 (art. 33, lid 3, Hw 2014) 105
6.2.3.1. Het wetsartikel 105
6.2.3.2. Toelichting 106
6.2.3.3. Commentaar 106
1. Inleiding 106
2. Het begrip overtreding 107
3. De last is gericht is op het herstel van de overtreding 107
4. Feitelijke effectuering van de bestuursdwang door het bestuursorgaan 107
5. Het toepassen van bestuursdwang jegens een platform 108
6. Het leveren van ex artikel 5:16 Awb gevorderde is een rechtshandeling 108
7. Overige algemene aspecten van bestuursdwang 109
8. Tekst en strekking van artikel 33, lid 3, Hw 2014 109
6.2.3.4. Conclusie 109
6.2.3.5. 'Last onder dwangsom' niet mogelijk 110
6.2.4. Het opleggen van een tijdelijk verhuurverbod (art. 33a, aanhef en onder a, Hw 2014) .. 110
6.2.4.1. Het wetsartikel 110
6.2.4.2. Toelichting 111
6.2.4.3. Commentaar 111
1. Het ontbreken van een sanctioneerbare overtreding 111
2. De woonruimte- en algemene voorwaarden 113
3. Overig commentaar op artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 114
(1) < overtreding van de bij de huisvestingsverordening aan toeristische verhuur gestelde eisen > 114
(2) < een aanbieder > 114
(3) < binnen een tijdvak van vijf jaar > 115
(4) < constatering > van de toezichthouder 115
(5) < ten minste twee maal een bestuurlijke boete > 115
(6) < is opgelegd voor overtreding > 116
(7) < de bij de huisvestingsverordening aan toeristische verhuur gestelde eisen > ... 116
6.2.4.4. Conclusie 116
6.2.4.5. Bewijslast college 116
6.2.5. Het geven van een advertentie-blokkerings**aanwijzing** na een tijdelijk verhuurverbod (art. 33a, aanhef en onder b, Hw 2014) 117
6.2.5.1. Het wetsartikel 117
6.2.5.2. Toelichting 118
6.2.5.3. Commentaar 118

1. Artikel 33a, aanhef en onder b, Hw 2014 mist een juridische grondslag 118
2. Overig commentaar op artikel 33a,onder b, Hw 2014 118
① Het 'publicatieverbod' 119
② Uitsluitend aan digitale platforms 119
③ Blokkeren van de aanbieding 119
6.2.5.4. Conclusie 119
6.2.6. Het opleggen van een strafrechtelijke sanctie (art. 184 WvSr) 119
Intermezzo 120
6.3. De IT-richtlijn en het handhaven van de Wtv-handhavingsbevoegdheden 121
6.3.1. Inleiding 121
6.3.2. Het opleggen van een last onder bestuursdwang (art. 33, lid 3, Hw 2014) 121
6.3.3. De blokkeringsaanwijzing na het opleggen van een verhuurverbod (art. 33a, aanhef en onder b, Hw 2014) 121
6.3.3.1. Inleiding 121
6.3.3.2. Toelichting 122
6.3.3.3. Mijn commentaar 122
6.3.3.4. Het verbod op een algemene toezichtsverplichting in de IT-richtlijn 123
1. Inleiding 123
2. Toelichting 123
3. Commentaar 123
7. Beboeting in Nederland van de Wtv-verhuurders- en de Wtv-platform-verplichtingen 125
7.1. Beboeting volgens het Europese recht 125
7.2. Beboeting volgens de Hw 2014 125
7.3. Beboeting volgens de Awb 126
7.3.1. Het lex certa beginsel 126
7.3.2. De hoogte van de boeten 126
7.3.3. Een variabel of een gefixeerd boetestelsel 127
7.3.3.1. Inleiding 127
7.3.3.2. Differentiëren toch verplicht; ook in een gefixeerd boetestelsel (RvS op 2 december 2020) 127
7.3.3.3. 'Handvatten' voor differentiatie 128
Mijn commentaar 129
7.3.3.4. De eis van evenredigheid 130
Mijn commentaar 130
8. Beboeting in Amsterdam wegens het schenden van de Wtv-verhuurders-verplichtingen 132
8.1. Het beboetbare feit 132

8.2. De uitspraak van de Raad van State van 2 december 2020 133
8.2.1. De twee boetegrondslagen in de uitspraak 133
8.2.2. Mijn commentaar op de boetegrondslagen in de uitspraak 134
8.3. De hoogte van de boeten op schending van de Wtv-verhuurdersverplichtingen 135
8.3.A. Vanaf 1 januari 2021 Hv Amsterdam 2020❸ 135
8.3.B. Vanaf 28 september 2021 136
8.3.B.1. Het plafond 136
Conclusie met betrekking tot het plafond 139
8.3.B.2. Disproportionaliteit boeten 140
Conclusie met betrekking tot disproportionaliteit boeten 140
9. Beboeting in Amsterdam wegens het schenden van de platform-verplichtingen 140
9.1. Plicht tot differentiëren 140
9.2. De hoogte van de boeten 142
10. Slotbeschouwing 143
1. Een prejudiciële vraag 143
2. Met betrekking tot de situatie tot 1 januari 2021 144
3. Met betrekking tot de situatie vanaf 1 januari 2021 (invoering verhuurders-verplichtingen) ... 145
4. Met betrekking tot de situatie na 1 januari 2022 (invoering Amsterdam-platform-verplichtingen) 145

Introductie

Amsterdam trekt jaarlijks ca. 20 miljoen bezoekers[1]. Ongeveer de helft daarvan verblijft een of meer nachten in de hoofdstad.

Sommige straten in het centrum of in een gebied met relatief veel toeristische attracties worden overspoeld door bezoekers (dagjesmensen, hotelgasten, toeristen die van **investeerders** of van **bewoners** huren, etc.).

In geval **investeerders** doorlopend woonruimte aan toeristen verhuren, tast dit de woonmogelijkheden voor Amsterdammers aan. Er is dan sprake van **woningonttrekking**. Dit acht de gemeente Amsterdam vanzelfsprekend niet wenselijk.

Als bewoners hun woning aan toeristen verhuren(**vakantieverhuurders**), tast dit de woonmogelijkheden voor Amsterdammers niet aan. Wel is mogelijk dat die verhuur de leefbaarheid in een wijk ernstig kan aantasten. Ook dit acht Amsterdam dit ongewenst.

Het voorgaande geldt - zij het in mindere mate - ook voor andere gemeenten in Nederland.

Tot 1 januari 2021 pasten gemeenten artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) toe (1) om aantasting van woningonttrekking tegen te gaan en (2) om ernstige overlast die kon worden toegerekend aan toeristen die in een woning van een vakantieverhuurder verbleven tegen te gaan. Deze bepaling bestaat al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw. De toepassing ervan voldeed niet. Om die reden is per 1 januari 2021 de Huisvestingswet 2014 aangepast en hebben gemeenten nieuwe instrumenten gekregen om verhuur van woonruimte aan toeristen te reguleren.

Amsterdam heeft zijn huisvestingsverordening voor verhuurders per 1 april 2021 - en voor verhuurplatforms per 1 januari 2022 - aan die nieuwe regeling aangepast.

Deel A van het Tutorial gaat over de vraag of artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) en de daarop gebaseerde artikelen in de huisvestingsverordeningen van Amsterdam vanaf 2016 tot 1 januari 2021 conform de Hw 2014, het Unierecht en het EVRM zijn.

Deel B gaat over de vraag of de regelingen van verhuur van woonruimte aan toeristen na 1 januari 2021 wel aan evenvermelde bepalingen voldoen.

Ik concludeer dat beide regelingen geheel of gedeeltelijk onverbindend zijn.

Citaten worden hierna in een < *kleiner lettertype, inspringend en cursief* > afgedrukt.

De **accentuering** in citaten is - tenzij anders vermeld - van de auteur (PFG).
(idem alineëring en nummering in citaten).

Afkortingen in het Tutorial

In het Tutorial heb ik de volgende **afkortingen** gebruikt:

Hw 2014 (oud)	Huisvestingswet 2014
	(tekst tot 1 januari 2021)
Art. 21(a) Hw 2014 (oud)	Artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud)

[1] Ecorys, 'Toerisme in Amsterdam Vandaag en morgen', oktober 2018 (door Airbnb gefinancierd).

Hw 2014	Huisvestingswet 2014
	(tekst vanaf 1 januari 2021)
Hv Amsterdam 2016	Huisvestingsverordening Amsterdam 2016
	(tekst tot en met 31 december 2019)
Hv Amsterdam 2020❶	Huisvestingsverordening Amsterdam 2020
	(tekst 1 januari 2020 - 1 juli 2020)
Hv Amsterdam 2020❷	Huisvestingsverordening Amsterdam 2020
	(tekst 1 juli 2020 - 1 april 2021)
	Invoering vergunningplicht vakantieverhuur
Hv Amsterdam 2020❸	Huisvestingsverordening Amsterdam 2020
	(tekst 1 april 2021 tot 28 september 2021)
	Invoering Wtv-verhuurders-plichten
Hv Amsterdam 2020❹	Huisvestingsverordening Amsterdam 2020
	(tekst 28 september 2021 - 1 januari 2022)
	Differentiatie boeten
Hv Amsterdam 2020	Huisvestingsverordening Amsterdam 2020
	(tekst vanaf 1 januari 2022)
	Invoering Wtv-platform-verplichtingen
2020-Nota	Nota van beantwoording inspraakreacties, Wijzigingsverordening Wonen Amsterdam 2021, van 27 oktober 2020
2021-Nota	Nota van beantwoording inspraakreacties, Wijziging Huisvestingsverordening Amsterdam per 2022, van 15 oktober 2021

1. Verhuur van woonruimte aan toeristen in de Hw 2014

Met het in werking treden van de Wet toeristische verhuur[2] (hierna de Wtv) hebben gemeenten nieuwe[3] bevoegdheden gekregen om in hun huisvestingsverordening toeristische verhuur te reguleren.

De Wtv wijzigde de Hw 2014 (oud)[4] met ingang van 1 januari 2021 drastisch en introduceerde[5] voor de gemeenteraad de bevoegdheid om in geval van toeristische verhuur in de huisvestingsverordening

- vier nieuwe plichten voor **aanbieders/verhuurders** (§ 2.3),
- drie nieuwe plichten voor **platforms** (§ 3.7), alsmede
- vier nieuwe **handhavingsbevoegdheden** voor het college (§ 6.2)
  op te nemen.

De nieuwe **aanbieders/verhuurders**plichten zijn:

1. < een **nummer-toon-plicht** (voor de aanbieder) > (de registratieplicht), ex artikel 23a, lid 1, Hw 2014,
2. < een **quotumplicht** >, ex artikel 23b, lid 1, Hw 2014,
3. < een **verhuur-meldplicht** >, ex artikel 23b, lid 2, Hw,
4. < een **vergunningplicht** > ex artikel 23c Hw,

(hierna tezamen ook de **Wtv-verhuurders-plichten**).

De nieuwe **platformplichten** zijn

1 Een **info-plicht**, ex artikel 23d Hw:
het platform moet de aanbieder van woonruimte voor toeristische verhuur (de verhuurder)

---

[2] *Stb*. 2020/460 (Wet toeristische verhuur, Wtv).

[3] Tot 1 januari 2021 gebruikten gemeenten artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) om de verhuur van toeristen te reguleren. Zie hiervoor Tutorial Deel A.

[4] Voor een overzicht van de ontstaansgeschiedenis van de Hw 2014 (oud) verwijs ik naar de 'Leeswijzer Huisvestingswet' van 25 juli 2017 (p. 7):

De Huisvestingswet 2014 heeft een lange voorgeschiedenis die begon met een brief aan de Tweede Kamer in 2007 waarin de hoofdlijnen van het wetsvoorstel werden geschetst. In november 2009 is de Huisvestingswet 2014 ingediend bij de Tweede Kamer. De opeenvolgende kabinetten hebben geleid tot drie nota's van wijzigingen en tijdens de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer zijn vier amendementen aangenomen. Alvorens het wetsvoorstel naar de Eerste Kamer is gezonden is het vernummerd, zodat de Huisvestingswet 2014 een doorlopende nummering zou hebben. Uiteindelijk is het wetsvoorstel aangenomen door de Eerste Kamer in juni 2014. Daarnaast zijn er door andere wetten wijzigingen aangebracht in het wetsvoorstel. (…)

Bronnen
Huisvestingswet 2014
- Kamerstukken 32 271
- Stb. 2014, 248
- Inwerkingstredingsbesluit: Stb. 2014, 323

In deze leeswijzer staat ook een uitgebreid "Overzicht parlementaire behandeling Huisvestingswet 2014".

[5] De Concept-memorie van toelichting van 15 maart 2019 (https://www.internetconsultatie.nl/verhuur, hierna concept-MvT), gedateerd 14 maart 2019, sprak over 'drie nieuwe instrumenten (…), namelijk een registratieplicht, een meldplicht (…) en een vergunningplicht" (onder § 3.1). Deze zinsnede is interessant. De minister vond dus aanvankelijk dat artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 geen vergunningplicht voor toeristische verhuur bevatte (waarmee ik het eens ben). In de definitieve tekst van de MvT (gedateerd 29 november 2019) is deze zinsnede - zonder toelichting - verdwenen.

spontaan over diens registratie-, de quotum- en de meldplicht (ex art. 23a, lid 1 en lid 3, en 23b, lid 1 en lid 2, Hw 2014) informeren.

2 Een **nummer-toon-plicht** (voor het platform), ex artikel 23a, lid 3, Hw 2014:
het platform moet een - door de gemeente ex artikel 23a, lid 1, Hw 2014 verstrekt - registratienummer in zijn aanbieding tonen.

3 Een **advertentie-blokkeringsplicht na benutting van het quotum**, ex artikel 23e Hw 2014:
het platform moet de aanbieding voor toeristische verhuur blokkeren nadat het college hem ervan in kennis heeft gesteld dat de aanbieder (verhuurder) het toegestane aantal verhuurnachten (het quotum) heeft overschreden.

(hierna tezamen ook **de Wtv-platform-verplichtingen**).

De Wtv-verhuurders-verplichtingen en de info-plicht voor het platform zijn op 1 januari 2021[6], de nummer-toon-plicht voor het platform en de info-plicht voor het platform zijn op 1 juli 2021[7] in werking getreden.

De - deels nieuwe - **bevoegdheden** voor het college om de Wtv-verhuurders-plichten en de Wtv-platform-verplichtingen te **handhaven**:

1 Het opleggen van een **last onder bestuursdwang** ter handhaving van artikel 5:20, lid 1, Awb (art. 33, lid 3, Hw 2014),

2 Het opleggen van een **tijdelijk verhuurverbod** aan een **verhuurder** (art. 33a, aanhef en onder a, Hw 2014),

3 Het geven van een **aanwijzing** aan het platform tot het **blokkeren** van een aanbieding nadat de verhuurder (wegens twee eerdere overtredingen van de lokale toeristische-verhuurbepalingen) een tijdelijk verhuurverbod ex artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 is opgelegd (**de advertentie-blokkeringsaanwijzing na een tijdelijk verhuurverbod**, ex art. 33a, aanhef en onder b, Hw);

4 Het opleggen van een **bestuurlijke boete** (i) aan een aanbieder/**verhuurder,** en (ii) aan een platform (art. 35 Hw 2014),

5 Het opleggen van een strafrechtelijke sanctie aan een **verhuurder** (art. 184 WvSr).

(hierna de **handhavingsbevoegdheden**).

Bevoegdheden nummer 4 en nummer 5, bestonden al op 1 januari 2021. De overige artikelen zijn op 1 januari 2021 in werking getreden.

[6] KB van 22 december 2020, *Stb*. 2020, 566.
[7] KB van 12 april 2021, *Stb*. 2021, 230.

2. De Wtv-verhuurders-plichten in de Hw 2014

2.1. Inleiding

Met de inzet van de Wtv-verhuurders-plichten krijgen gemeenten

> *instrumenten om (…) indien noodzakelijk de neveneffecten van de **toeristische verhuur** van woonruimte te kunnen voorkomen of beperken*[8]

Over de reden voor het invoeren van deze verplichtingen schreef de regering:

> *Het (PFG Wtv-)wetsvoorstel heeft als **doel** dat de gemeente maatregelen kan instellen met het oog op het behoud en de samenstelling van de **woonruimtevoorraad** of het behoud van de **leefbaarheid** in de woonomgeving en niet het innen van de toeristenbelasting. Dit wetsvoorstel biedt de gemeente uitsluitend de mogelijkheid om gegevens die met de registratie- en meldplicht verwerkt worden te gebruiken voor de heffing en inning van de toeristenbelasting. Het is niet de bedoeling om de registratie- of meldplicht in een gemeente in te voeren uitsluitend voor het (meer efficiënt) innen van toeristenbelasting.*[9]

Gemeenten kunnen kiezen welk instrument (welke **Wtv-verhuurders-plicht)** zij inzetten; zij het dat zonder de invoering van de **nummer-toonplicht** voor **verhuurders** (de **registratieplicht**) de overige instrumenten niet ingezet kunnen worden.

Is niet voldaan aan de voorwaarden dan zal de rechter in een individuele zaak de huisvestingsverordening op dat punt buiten toepassing laten.[10]

Vanaf 1 januari 2021 kunnen gemeenten ter regulering van **toeristische verhuur** niet langer gebruik maken van de in artikel 21, aanhef en onder a Hw 2014 (oud) genoemde mogelijkheden.[11]

De notificatieverplichting

Een gemeente die een vergunning- of eisenstelsel (art. 9 e.v. resp. art. 15 Dienstenrichtlijn) wil invoeren dient dit voorafgaande aan de invoering te melden bij de Europese Commissie, die de verplichting toetst op verenigbaarheid met het Unierecht (de notificatieprocedure).[12]

Het niet - op correcte wijze - volgen van een notificatieprocedure kan consequenties hebben voor de verbindendheid van de desbetreffende bepalingen[13].

Nederland heeft de notificatie-procedure gevolgd[14]. Zie hiervoor verder: de notificatieprocedure volgens de IT-richtlijn (§ 3.10.5).

2.2. De voorwaarden voor de inzet van een Wtv-verhuurders-plicht

De nieuwe **aanbieders/verhuurdersplichten** worden geregeld in de artikelen 23a, 23b en 23c Hw 2014:

---

[8] *Kamerstukken II* 2019/20 of 2020/21, 35 353, nr. 3 (hierna MvT Wtv), p. 1.
[9] MvT Wtv, p. 7.
[10] MvT Wtv, p. 15.
[11] MvT Wtv, p. 6. Daarnaast geldt uiteraard dat een lex specialis (een bijzondere wet; in casu de regeling van < Toeristische verhuur van woonruimte > in § 1a van de Hw 2014) voorrang krijgt boven de algemene regeling in de Hw 2014 (de lex generalis). Lex specialis derogat legi generali.
[12] In gelijke zin WOB-document* Bijlage 5, pag. 8, onder “The existence and assessment of less restrictive means: (nl) - ” slot.
* In een WOB-document heeft Nederland zijn standpunt tijdens de notificatieprocedure (zie § 3.10.5) toegelicht. Te raadplegen op: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2021/04/30/besluit-op-wob-verzoek-over-eu-notificatieprocedure-van-onderdelen-wet-toeristische-verhuur-van-woonruimte.
[13] C-390/18, ECLI:EU:C:2019:1112, r.o. 94.
[14] WOB-document, Bijlage 1, Bijlage 3, p. 1 onder 2°, Bijlage 5 en Bijlage 6.

1. < de **nummer-toon-plicht voor de aanbieder>** (omdat deze plicht doorgaans - zij het ten onrechte (zie § 2.3.1.3)- als '**registratieplicht'** wordt aangeduid, zal ik dat hierna soms ook doen). dit is de plicht in een toeristische-verhuuraanbieding het registratienummer te tonen (art. 23a, lid 1, Hw 2014),
2. < de **quotumplicht** >
   dit is de plicht om niet meer dan een bepaald aantal dagen per jaar toeristisch te verhuren (art. 23b, lid 1, Hw 2014),
3. < de **verhuur-meldplicht >**
   dit is de plicht bij de gemeente toeristische verhuur te melden (art. 23b, lid 2, Hw 2014),
4. < de **vergunningplicht** >
   dit is de plicht niet zonder vergunning toeristisch te verhuren (art. 23c Hw 2014);

(hierna tezamen ook de **Wtv-verhuurders-plichten**).

Artikel 23a, lid 1, Hw 2014 bepaalt dat de **registratieplicht** uitsluitend ingezet kan worden indien sprake is van:

1. van **toeristische verhuur** van **woonruimte**,
2. behorend tot een in de huisvestingsverordening **aangewezen categorie woonruimte** en gelegen in een in die verordening **aangewezen gebied,** en
3. welke aanwijzingen **rechtmatig** zijn geschied.

Zonder invoering van een registratieplicht kan een gemeente geen andere verhuurdersplicht inzetten.

Bovenstaande drie voorwaarden zal ik hierna **de woonruimte-voorwaarden** noemen

Naast de woonruimte-voorwaarden zijn er de **algemene verhuurders-voorwaarden.** Die houden kort weg in, dat de inzet van een Wtv-verhuurders-plicht uitsluitend kan worden ingezet indien:

(a) zij is voorzien bij wet,
(b) niet-**discriminatoir** is,
(c) gerechtvaardigd is door een dwingende reden van **algemeen belang**,
(d) **geschikt** is om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaat dan nodig om dat doel te bereiken (**proportioneel** is) en dit doel niet met minder vergaande middelen kan worden bereikt (**eis van evenredigheid**).

Zie voor de algemene verhuurders-voorwaarden verder § 2.2.2.

2.2.1. De woonruimte-voorwaarden

2.2.1.1. Het begrip toeristische verhuur

In de artikelen 23a, lid 1, 23b, lid 1, 23c, lid 1, Hw 2014 (de Wtv-verhuurders-plichten) is bepaald dat die artikelen alleen van toepassing zijn op (een aanbod voor) toeristische verhuur.

De Hw 2014 definieert **toeristische verhuur** in artikel 1, lid 1, onder i, als volgt:

> *in een (1) woonruimte tegen (2) betaling bieden van verblijf (3) aan personen die niet als ingezetene zijn ingeschreven (…)*

1. Het begrip woonruimte

Artikel 1, lid 1, aanhef en onderdeel l, onder 1°, Hw 2014 verstaat onder woonruimte:

> ***(1) besloten ruimte** die, (2) **al dan niet tezamen** met een of meer andere ruimten, (3) **bestemd of geschikt** is voor **bewoning** door een huishouden*

In een Memorie van Toelichting bij een van de wijzigingen van de Hw 2014 (oud) stond:

> *Het begrip «**woonruimte**» (…) is ruimer dan het begrip «zelfstandige woongelegenheid» in artikel 1, eerste lid, van de Woonruimtewet 1947. De belangrijkste verruiming is, **dat ook zogenaamde onzelfstandige woongelegenheden woonruimte** zijn in de zin van de daarvan in het wetsvoorstel gegeven definitie. Hierbij valt te denken aan woongelegenheden die bijvoorbeeld voordeur, keuken of toilet met andere woongelegenheden delen. Deze uitbreiding leek gewenst nu de huisvesting van een- en tweepersoonshuishoudens, die vaak op deze woongelegenheden zijn aangewezen, als onderwerp van overheidszorg is erkend. (…) De betrokken gemeenten zullen naar mijn oordeel de voor- en nadelen van een vergunningstelsel voor onzelfstandige woonruimte zelf tegen elkaar moeten afwegen.*[15]

De Hw 2014[16] gaat van hetzelfde *woonruimte* begrip uit (zie § 2.2.1.3).

Commentaar op de Memorie van Toelichting

Uit het voorgaande leid ik af dat onder woonruimten ook vallen[17]:

1. woningen die als pied á terre of als tweede woningen dienen,
2. - afsluitbare - kamers die (met gebruik van gemeenschappelijke sanitaire en kookvoorzieningen) verhuurd worden; bijvoorbeeld studentenflats/-woningen aan studenten die zich (nog) niet ingeschreven heeft,
3. tot bewoning geschikte vakantiehuizen op een vakantiepark,
4. tot bewoning geschikte objecten in een volkstuinenpark.

Het lijkt mij ongewenst dat de paragraaf over toeristische verhuur een zo ruim bereik kent en dat het aan de gemeenteraad wordt overgelaten om vrijstellingen met betrekking tot het begrip woonruimte te verlenen.

Ik bepleit de regeling van de *toeristische verhuur* uitsluitend op *zelfstandige woonruimten* van toepassing te laten zijn.

2. Het begrip < betaling bieden van verblijf >

Niet alleen 'verhuren' (tegen betaling in geld) valt onder toeristische verhuur. Onder 'betaling' in de definitie van toeristische verhuur vallen ook alle op geld waardbare prestaties. Zo schrijft het college van Amsterdam:

> *Betaling kan natuurlijk met **geld** geschieden, maar ook middels **op geld waardeerbare goederen.** Hierdoor valt **huizenruil**, dat ook vaker via platforms plaatsvindt, ook onder toeristische verhuur. In plaats van geld wordt hier een huis ingezet voor de transactie. Het huren van een huis wordt betaald met het verhuren van het eigen huis. Dit is ook het verschil ten opzichte van het zonder ruilen in gebruik geven aan een familielid. Hier ontbreekt een op geld waardeerbare tegenprestatie waardoor er juridisch geen sprake meer is van betaling. Bij **woningruil** (PFG bedoeld zal zijn: **huizenruil**[18]) is echter wel een vorm van betaling aanwezig en dit kwalificeert dan ook als toeristische verhuur volgens deze definitie.* [19]

Dus onder **betaling** valt ook de dienst van degene die in ruil voor gebruik van de woning op een huisdier of dure kunstobjecten past gedurende de periode dat de bewoner afwezig is.

Commentaar

De ruime opvatting over betaling - hoewel die op gespannen voet lijkt te staan met de strekking van de regeling - acht ik correct.

---

[15] *Kamerstukken II* 1987/88, 20 520, nr. 3, p. 26.

[16] Idem Hw 2014 (oud)

[17] Tenzij in de huisvestingsverordening daarvoor een uitzondering is gemaakt.

[18] Woningruil is volgens art. 1, onder Y, Hv 2016 Amsterdam (tekst vanaf 1 oktober 2017): "ruil waarbij twee of meer huishoudens zich daadwerkelijk vestigen in elkaars woning".

[19] 'Wijzigingsverordening Wonen 2021', II., Artikelsgewijze toelichting, Onderdeel A, p. 36.

Betwijfeld kan worden of huizenruilers en huizenruilplatforms als huizenruil.com (die zich met name, maar zeker niet alleen op ruil van de eigen woning richten) zich hiervan (en van de daaruit voortvloeiende verplichtingen en boeten) bewust zijn[20].

Eenvoudshalve zal ik hierna:

- het 'tegen betaling bieden van verblijf' ***verhuren***, en
- degene die dat doet '***verhuurder***'

noemen.

3. Verhuur aan niet-inwoners

Verhuur < aan personen die niet als ingezetene zijn ingeschreven > (hierna niet-inwoners) valt onder het begrip toeristische verhuur. Hieronder valt dus ook verhuur van woonruimte aan personen:

(1) die zich nog niet in de gemeente hebben ingeschreven,
(2) die vanwege hun werk een pied á terre huren (bijvoorbeeld ministers en Tweede Kamerleden in Den Haag),
(3) (Buitenlandse) studenten en (buitenlandse) werknemers die tijdelijk in een gemeente verblijven.[21]

Commentaar

Aangenomen kan worden dat de onder (3) genoemde personen niet voor meer overlast zorgen dan de gemiddelde inwoner van een gemeente doet. De groep is veel te groot.
Gemeenten kunnen in de huisvestingsverordening bepaalde groepen van verhuurders vrijstellen[22].

Op deze ruime definitie van toeristische verhuur kwam tijdens de consultatieronde kritiek. Hierop antwoordde de minister dat

> *gekozen (is) voor objectieve criteria die niet afhankelijk zijn van subjectieve factoren als de reden of de intentie van degene die de woonruimte tijdelijk huurt. Dit omwille van de uitvoerbaarheid.*[23]

Het antwoord van de minister overtuigt niet.

Het is onwenselijk dat de nationale wetgever een te groot werkingsgebied creëert om het vervolgens aan de lokale wetgever over te laten het werkingsgebied in overeenstemming te brengen met de strekking van de wet.
Daarnaast kan de vraag gesteld worden of de combinatie van enerzijds het te ruim formuleren door de nationale wetgever van de Wtv-doelgroep (de maximale reikwijdte) en anderzijds het aan de gemeentelijke wetgever - binnen de kaders van de Hw 2014 - overlaten om daarin naar eigen inzicht de noodzakelijke beperkingen aan te brengen[24], voldoet aan het Unierecht en het Eerste Protocol van het EVRM. Is dit nog lawfull (als bedoeld in het Eerste Protocol EVRM), evenredig (noodzakelijk, geschikt en proportioneel, als bedoeld in § 2.2.3.4)?

---

[20] Zo schrijft Huizenruil.com op haar website: "Wil je een unieke last minute vakantie/weekendje weg en tegelijkertijd geld besparen? Het is mogelijk! **Vind nu een gratis verblijf** dankzij woningruil."
[21] MvT Wtv, p. 28.
[22] MvT Wtv, § 4.1, onder 3.
[23] MvT Wtv, p. 26.
[24] MvT Wtv, § 4.1, onder 3.

2.2.1.2. De nadrukkelijke aanwijzing van woonruimte en locatie

Uit de artikelen 23a, lid 1, 23b, lid 1, 23c, lid 1, Hw 2014 (de Wtv-verhuurders-plichten) volgt dat die plichten alleen gelden voor door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening **aangewezen categorie woonruimte** en gelegen in een in die verordening **aangewezen gebied**

2.2.1.3. Uitsluitend aanwijzing omwille van de woonruimtevoorraad of de leefbaarheid

Uit de artikelen 23a, lid 1, 23b, lid 1, 23c, lid 1, Hw 2014 (de Wtv-verhuurders-plichten) volgt tevens dat die plichten alleen gelden in geval locatie en object zijn aangewezen **met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad (PFG, hierna ook situatie X) of het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving** (PFG, hierna ook situatie Y). In de Memorie van Toelichting staat hierover:

> *Om **aan te sluiten bij de bestaande systematiek** wordt voorgesteld de regeling van toeristische verhuur van woonruimte op te nemen in de Huisvestingswet 2014.*
> *Een huisvestingsverordening kan alleen worden vastgesteld indien er in de gemeente **schaarste** is aan woonruimte die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten (PFG situatie X). Zo worden onder meer de mogelijkheden voor woningzoekenden om passende woonruimte te vinden beperkt indien **bepaalde woonruimten uitsluitend toeristisch worden verhuurd**, waardoor de krapte op de schaarse woningmarkt verder toeneemt. Het is een opdracht van de overheid om te zorgen voor voldoende huisvesting en dus het oneigenlijk gebruik van schaarse woonruimte tegen te gaan. De gemeenteraad moet onderbouwen dat er onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste zijn en dat de maatregelen **noodzakelijk en effectief** zijn.*
> ***Daarnaast** moet voorkomen worden dat **het woongenot van bewoners ernstig wordt aangetast** door de druk die bepaalde activiteiten veroorzaken op de woonomgeving (PFG situatie Y). Toeristische verhuur van woonruimte kan onder meer **ernstige overlast en hinder voor omwonenden** tot gevolg hebben. Tevens kan frequente toeristische verhuur van woonruimten **de sociale cohesie in een buurt aantasten** (…) **ongeacht of er schaarste is**. De gemeenteraad zal wel moeten onderbouwen dat de inzet van deze maatregelen **noodzakelijk, geschikt en proportioneel** is voor het behoud of de bevordering van de **leefbaarheid** in de woonomgeving. Met leefbaarheid van de woonomgeving wordt bedoeld **de directe omgeving** van de woonruimte waarop de regulering betrekking heeft.*
> *De problematiek kan van gemeente tot gemeente verschillen. Datzelfde geldt voor de passende oplossing: waar in de ene gemeente een wat ruimer nachtencriterium uitkomst biedt, hoeft dat in een andere gemeente nog niet zo te zijn. Het is daarom aan de gemeenteraad om **het nut en de noodzaak te onderbouwen van maatregelen op basis van de feitelijke lokale omstandigheden.**[25]*

1. De aan te wijzen objecten

De gemeenteraad is bevoegd alle woonruimten in een gemeente als object aan te wijzen. In ABRvS 6 juni 2000, LJN AA6430 werd dit standpunt aldus toegelicht:

> *Artikel 30 van de Huisvestingswet [de voorganger van art. 21, aanhef en onder a Hw 2014 (oud)] is gebaseerd op de bevoegdheid die artikel 2 van deze wet aan de gemeenteraad geeft tot het vaststellen van een huisvestingsverordening. Artikel 2 geeft daarbij geen enkele beperking. Artikel 30 bepaalt vervolgens dat, voor zover de raad van deze bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, het verboden is zonder vergunning een woonruimte te onttrekken. **In de geschiedenis van de totstandkoming van de Huisvestingswet zijn geen aanknopingspunten te vinden voor het oordeel dat het gebruik van het begrip 'categorie' een beperking inhoudt in die zin dat niet voor alle woonruimten een onttrekkingsvergunning zou kunnen worden geëist.** De gemeenteraad bepaalt op welke woonruimten het vergunningsvereiste van toepassing zal zijn. Daarbij is het behoud of de samenstelling van de woningvoorraad het criterium. Gelet op de tekst van de wet en de wetsgeschiedenis kan derhalve een vergunningstelsel voor het onttrekken van woonruimte in het leven worden geroepen, waarbij **alle categorieën woonruimte binnen een bepaalde gemeente worden aangewezen.**[26]*

---

[25] MvT Wtv, p. 5.
[26] ECLI:NL:RVS:2018:2833.

Omdat het niet omstreden is ga ik er hierna veronderstellenderwijs vanuit dat iedere gemeenteraad alle woonruimten in zijn gemeente als object heeft aangewezen.

2. De aan te wijzen wijken

In de wetsgeschiedenis van de Wtv worden dus twee situaties duidelijk onderscheiden:

- het **beschermen van de woonruimtevoorraad** (het tegengaan van oneigenlijk gebruik van **schaarse** woonruimte, **situatie X**), de 1e doelstelling van de Wtv, en daarnaast
- het **tegengaan van de ernstige aantasting van het woongenot** van bewoners (het beschermen van de **leefbaarheid** van de woonomgeving, **situatie Y**), de 2e doelstelling. Dit kan zich ook voordoen ingeval geen sprake was van schaarste of van inkrimping van de woonruimtevoorraad.

Eerst moet dus beoordeeld worden of de verhuur tot gevolg heeft dat de woonruimtevoorraad in de aan te wijzen wijk krimpt (situatie X) en - alleen - bij ontkennende beantwoording van die vraag[27] - of er sprake is van te bestrijden overlast, welke veroorzaakt wordt door toeristische huurders (situatie Y).

Situatie X doet zich voor ingeval een niet-bewoner (investeerder) woonruimte (doorlopend) verhuurt aan een niet-inwoner (bijvoorbeeld toerist). De gemeenteraad/het college kan volstaan met aan te tonen dat sprake is van **schaarste**. In beginsel geldt voor iedere gemeente dat - zonder aanvullend bewijs - kan worden aangenomen dat 'woonruimte' (van iedere grootte en in iedere prijsklasse) **schaars** is.
Aan situatie Y wordt niet meer toegekomen.

Situatie Y kan zich alleen voordoen ingeval een bewoner - incidenteel[28] - woonruimte verhuurt aan een toerist (door de Hv Amsterdam 2020❶als **vakantieverhuur** getypeerd). Alsdan worden 'de mogelijkheden voor woningzoekenden om passende woonruimte te vinden' niet beperkt. De woonruimtevoorraad krimpt door de verhuur niet (situatie X doet zich niet voor).

Het SEO-rapport < Overnachten in Amsterdam Verkenning toerisme en particuliere vakantieverhuur > [29]verwoordt het aldus:

> *Inperking van particuliere vakantieverhuur levert geen bijdrage aan het oplossen van (…) problemen op de woningmarkt. (…) Woningonttrekking als gevolg van particuliere vakantieverhuur is geen reële dreiging gegeven dat het aantal nachten gerestricteerd is.*[30]

Voor andere gemeenten dan Amsterdam geldt uiteraard hetzelfde.

Deze gedachte komt ook terug in de uitspraak van de Raad van State van 2 december 2020:

---

[27] Zie schema in § 2.4.
[28] Verhuurt hij 'doorlopend' dan is niet meer sprake van 'bewoning' door de verhuurder.
[29] In het rapport uit april 2021 omschrijft SEO zich zelf als volgt:
SEO Economisch Onderzoek is in 1949 vanuit de Economische Faculteit van de Universiteit van Amsterdam (UvA) opgericht om onafhankelijk toegepast onderzoek te stimuleren in opdracht van overheid en bedrijfsleven. SEO is één van de oudste economische onderzoeksbureaus van Nederland en niet gebonden aan belangen of partijen. Om de onafhankelijkheid en de wetenschappelijke kwaliteit van ons werk te waarborgen is dit waar mogelijk openbaar. We stimuleren zo een debat op basis van feiten en onderzoek ten behoeve van de samenleving.
Bij het onderzoek heeft SEO onder andere gebruik gemaakt van door Airbnb aangeleverde data, alsmede van de - door Amsterdam gebruikte - veronderstelling dat Airbnb een marktaandeel heeft van 80%.
[30] SEO-rapport, pag. 33.

In (…)geval (PFG: van vakantieverhuur) is geen sprake van bedrijfsmatig handelen en het ongecontroleerd verdwijnen van woonruimte en is er geen negatief effect op het behoud van de woonruimtevoorraad en de doorstroming op de woningmarkt.[31]

Het voorgaande betekent dat de gemeente[32] - met zo veel als mogelijk actuele, lokale en kwantificeerbare gegevens[33] - aan moet tonen dat de aanwijzing is geschied omwille van
- **het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad** (situatie X), of
- **het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving** in het aangewezen gebied (situatie Y).

De zinsnede in artikel 23a, lid 1, Hw 2014, dat de vergunningplicht alleen geldt voor woonruimte

*die gelegen is in een in de huisvestingsverordening **aangewezen wijk***

kwam al in artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) voor. Zij is in de wet opgenomen bij wetswijziging van 19 november 2014[34]. In de Memorie van Toelichting staat hierover:

*Op basis van artikel 30 van de Huisvestingswet [PFG: de voorganger van artikel 21, aanhef en onder a Hw 2014 (oud)] heeft de gemeenteraad al de mogelijkheid om voor bepaalde categorieën van woonruimte vergunningen inzake het **onttrekken**, samenvoegen en om te zetten van woonruimte in te stellen. In beginsel geldt zo een aanwijzing dan voor het gehele grondgebied van de gemeente.*
*De wijziging beoogt op de eerste plaats de mogelijkheid te creëren dat de gemeenteraad in de verordening kan differentiëren tussen de verschillende wijken in de gemeente omtrent het al dan niet vergunningplichtig maken van categorieën van woonruimte. Op die manier kan de gemeenteraad de vergunningplicht instellen in **alleen die wijken waar deze maatregel geschikt en noodzakelijk is.** Bij het vaststellen van de verordening zal de gemeenteraad **dus** moeten motiveren waarom het **noodzakelijk** is om een vergunningplicht in te stellen voor de gehele gemeente of dat kan volstaan worden met een vergunningplicht in bepaalde wijken.*[35]

Er kwam in de Hw 2014 (oud) dus een einde aan het automatisme dat de vergunningplicht voor de gehele gemeente gold. Vanaf 19 november 2014 dienen gemeenten te motiveren waarom (hetzij in het kader van het beschermen van de woonruimtevoorraad, hetzij in het kader van het beschermen van de leefbaarheid in een wijk) een vergunningplicht in bepaalde gebieden noodzakelijk is.

***In de huisvestingsverordening** dient opgenomen te zijn op **welk deel van de woonruimtevoorraad** de huisvestingsverordening betrekking heeft. Daarbij kan voor **schaarste** aansluiting gezocht worden bij de indeling in de drie categorieën als hierboven genoemd[36]. Het spreekt voor zich dat hoe nauwkeuriger vastgesteld is in welk segment de schaarste zich voordoet, de huisvestingsverordening ook specifiek op dit deel van de woonruimtevoorraad gericht dient te zijn. (…)* [37]

---

[31] ECLI:NL:RVS:2020:2850.
[32] Dat wil zeggen de gemeenteraad bij het opstellen van de huisvestingsverordening en het college bij een eventuele gerechtelijke procedure.
[33] MvT Wtv, p. 15, en Conclusie AG bij Parijse arrest (onder nr. 112).
[34] *Stb*. 2014, 458, art. IV, onderdeel Ba.
[35] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 797, nr. 3, pag. 29.
[36] *Kamerstukken* II 2009/10, 32 271, nr. 3, p. 17:

> *In het algemeen kan deze schaarste zich in drie categorieën voordoen:*
> *• er is meer vraag dan aanbod van goedkope woningen waardoor mensen met bescheiden inkomens onvoldoende aan bod komen;*
> *• er is meer vraag dan aanbod van aangepaste of geschikte woningen voor een bepaalde groep, zoals mensen met beperkingen, mensen die zorg behoeven of senioren;*
> *• er is in een gemeente door geen of geringe uitbreidingsmogelijkheden meer vraag dan aanbod, waardoor de huidige bewoners onvoldoende aan bod komen.*

[37] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 271, nr. 3, pag. 21, p. 21 en p. 32; zie ook p. 18. In gelijke zin MvT Wtv, § 4, onder EVRM. Weliswaar hebben die verwijzingen betrekking op de **woonruimteverdeling**, maar naar mijn mening kent de Hw 2014 slechts **één begrip leefbaarheid**. Ook de RvS verwijst in het kader van de vergunningplicht naar passages in de ontstaansgeschiedenis van artikel 21, onder a, Hw 2014 (oud) die op de woonruimteverdeling betrekking hebben (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 271, nr. 4, p. 3).

Een gemeente is in beginsel bevoegd '**het hele grondgebied'** als vergunningplichtig aan te wijzen.

3. Commentaar

Artikel 23a, lid 1, Hw 2014 - het basisartikel voor de toeristische verhuur-regeling - bepaalt niet dat het in de Y-situaties (een bewoner verhuurt) moet gaan om Hw 2014-overlast. Voldoende is, volgens artikel 23a Hw 2014, dat de 'aanwijzing' van woonruimten en locaties geschiedt *met het oog op het behoud van de leefbaarheid*. Daarmee is de gemeenteraad niet gehouden om in bewoner/verhuurder-situaties de inzet van de instrumenten te beperken tot situaties van Hw-2014-overlast.
Een wettekst dient dusdanig nauwkeurig te zijn geformuleerd dat zij spoort met haar strekking. Ik bepleit om, net zoals de Raad van State dat in het verleden gedaan heeft[38], in het artikel op te nemen dat in de Y-situaties uitsluitend categorieën van woonruimten en gebieden kunnen worden aangewezen

> *ter bestrijding van ernstige, aan toeristische verhuur toe te rekenen overlast voor in de directe omgeving van de woonruimte wonenden.*

2.2.2. De verhuurders-voorwaarden in Europees perspectief

2.2.2.1. De voorwaarden ingevolge de Dienstenrichtlijn

1. Volgens de Dienstenrichtlijn[39] mogen lidstaten het verlenen van diensten slechts onder voorwaarden afhankelijk stellen van een vergunning (art. 4, aanhef en onder 6, art. 9 Dienstenrichtlijn), dan wel van 'eisen' (art. 4, aanhef en onder 7, art. 14 en art. 15 Dienstenrichtlijn). Een '**eisenstelsel'** onderscheidt zich van een **vergunningenstelsel** doordat alleen in het laatste stelsel een procedure bestaat om een vergunning te verkrijgen.

De AG merkt daarover op:

> *67. Door de lidstaten opgelegde vergunningstelsels en eisen hebben met elkaar gemeen dat zij in beginsel allebei verboden zijn door de dienstenrichtlijn (…) aangezien die stelsels of eisen worden geacht de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit te beperken. (…)*
> *68. Een **vergunningstelsel** brengt mogelijk mee dat tot de aanvrager een ex ante individueel besluit wordt gericht in de vorm (…) van 'een formeel besluit dat is verkregen in het kader van stappen die de dienstverrichters daartoe hadden moeten nemen' teneinde hun economische activiteiten te ontplooien. (…)*
> *69. Het bestaan van een eis (PFG een **eisenstelsel**) veronderstelt daarentegen geen ex ante individueel besluit waarbij een subjectief recht wordt toegekend. Een eis is een algemeen en onpersoonlijk voorschrift dat reeds bestaat en van toepassing is op alle dienstverrichters, ongeacht de door hen genomen stappen of gevolgde procedure ter verkrijging van het verlangde soort individueel besluit waarbij hun voorgenomen activiteit wordt toegelaten. Zo kan het (….) gaan om een verbod op detailhandel in producten in een bepaald gebied (….), **alsook om eender welke andere algemene regel of beperking die ex lege op een bepaald soort dienstenactiviteit van toepassing is**.*[40]

2. De Dienstenrichtlijn staat een vergunningenstelsel uitsluitend toe in geval het stelsel

(1) **niet-discriminatoir**[41] is,
(2) het **gerechtvaardigd** wordt door een dwingende reden van **algemeen belang** **(de algemeen-belang-voorwaarde)**,

---

[38] Bij een eerdere wijziging van de Hw 2014 (oud) adviseerde de Raad van State om het vage 'bevordering van de leefbaarheid' te vervangen door 'bestrijding van overlast die de leefbaarheid aantast of bedreigt' (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 271, nr. 4, p. 3).
[39] Richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.
[40] Conclusie van 2 april 2020 van advocaat generaal bij het EU Hof, M. Bobek (hierna Conclusie AG), nr. 69 (ECLI:EU:C:2020:743).
[41] Het discriminatieverbod speelde in het arrest geen rol.

(3) aan **de eis van evenredigheid** voldoet[42], dat wil zeggen
   a. **geschikt** is om het nagestreefde doel te bereiken,
   b. niet verder gaat dan **nodig** om dit doel te bereiken, en
   c. dit doel **niet met andere, minder beperkende maatregelen** kan worden bereikt (r.o. 62-69).

3. Voor een **eisenstelsel** gelden soortgelijke voorwaarden[43].

4. De lidstaten hebben in zijn algemeenheid met betrekking tot de vraag of aan voorwaarden (2) en (3) is voldaan, veel beoordelingsvrijheid.

5. Er bestond in de huisvestingsverordeningen van de vier grootste gemeenten tot 1 april 2021 geen procedure om een vergunning voor toeristische verhuur te verkrijgen[44], volgens de Dienstenrichtlijn is alsdan geen sprake van een vergunningenstelsel, maar van een **eisenstelsel**[45].

6. In een arrest van 22 september 2020 (hierna **het Parijse arrest**)[46] van het Hof van Justitie van de Europe Unie (hierna het EU Hof) beoordeelde het hof de vraag of de toeristische verhuur-regeling in Frankrijk in overeenstemming met de Dienstenrichtlijn was.

1. De feiten in het Parijse arrest

Een vennootschap verhuurt herhaaldelijk haar onbewoonde, maar volledig gemeubileerde appartement in Parijs via een website aan toeristen (website-verhuur). Zij beschikt niet over de daarvoor voorgeschreven vergunning (r.o. 19-22). De openbaar aanklager beboet de vennootschap, die vervolgens in beroep gaat omdat zij meent dat de regelgeving in Frankrijk in strijd is met de Dienstenrichtlijn (r.o. 21-26).

2. De regeling voor woonruimteverhuur aan toeristen in Frankrijk

1. De Franse nationale wet (hierna ook de WBW[47]) bepaalt dat - in gemeenten met meer dan 200.000 inwoners - 'wijzigingen in het gebruik van woonruimte' vergunningplichtig zijn (r.o. 69)[48]. De "herhaalde kortstondige verhuur van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen" (website-verhuur), wordt als zodanig aangemerkt (r.o. 13). De wet zondert verhuur van de eigen woning uit (r.o. 13, 42 en 72), omdat die "immers geen impact (heeft) op de markt voor langdurige verhuur" (r.o. 72).
Het doel van deze regeling is om de woningnood in de grote steden te bestrijden en om te streven naar voldoende en betaalbare huurwoningen voor langdurig verblijf (r.o. 42, 65 en 75).

2. De WBW stelt de voorwaarden voor de verkrijging van de vergunning vast. De gemeenteraad werkt die in de huisvestingsverordening uit "in het licht van de doelstelling van sociale diversiteit, waarbij met name rekening wordt gehouden (1) met de kenmerken van de woningmarkten en (2) de noodzaak te voorkomen dat de woningnood nog groter wordt." [49] Ook tijdelijke vergunningen zijn mogelijk.
De burgemeester verleent de vergunning (r.o. 14). "Zij kan afhankelijk worden gesteld van een

[42] Art. 9, lid 1, Dienstenrichtlijn.
[43] Art. 15, lid 3, Dienstenrichtlijn.
[44] Amsterdam voerde die aanvraag-mogelijkheid per 1 juli 2020 in.
[45] Art. 4, lid 5, Dienstenrichtlijn; in gelijke zin *Kamerstukken II* 2009/10, 32 271, nr. 3 (hierna MvT Hw 2009/10) p. 19.
[46] ECLI:EU:C:2020:743; zaaknrs. C-724/18 en C-727/18.
[47] Code de la construction et de l'habitation (Wetboek bouw en woningen).
[48] Art. L. 631-7-1 WBW.
[49] Conclusie AG nr. 16 e.v.

compensatie in de vorm van de gelijktijdige verbouwing van onroerend goed zonder woonbestemming tot woonruimte", aldus het WBW (r.o. 13-15).

3. Het geheel van nationale en lokale regelgeving duid ik hierna aan als de **Franse regeling**.

3. De rechtsoverwegingen van het EU Hof in het Parijse arrest

1. In het Parijse arrest oordeelt het EU Hof allereest dat toeristische verhuur een '**dienst'** is in de zin van de Dienstenrichtlijn (r.o. 45 en 109). Dit oordeel is niet verrassend.[50]
Vervolgens oordeelt het Hof over de vraag of de Franse regeling overigens in overeenstemming met de Dienstenrichtlijn was.

2. Met betrekking tot **voorwaarde (b)** - de **algemeen-belang-voorwaarde** - overweegt het hof dat de Franse regeling het tekort aan huurwoningen beoogt te bestrijden (r.o. 65). Dat doet zij (1) door de lokale woningmarkt toegankelijker te maken, (2) door de toenemende spanning op de vastgoedmarkt te matigen, (3) door eigenaren en huurders te beschermen, en (4) door het woningaanbod te verruimen. Daarbij neemt het Hof in aanmerking dat huisvesting een elementaire behoefte is en dat de Franse grondwet het recht op behoorlijke huisvesting beschermt.

3. Een dergelijke doelstelling van de wetgever is - aldus het Hof - een dwingende reden van algemeen belang (r.o. 66). Het Hof verwijst hierbij naar rechtspraak waarin het de bescherming van het stedelijk milieu en doelstellingen van sociaal huisvestingsbeleid heeft erkend, "in het bijzonder wanneer een specifieke markt een structureel woningtekort en een bijzonder hoge bevolkingsdichtheid kent" (r.o. 67 en 68).

4. Op basis hiervan en omdat aannemelijk is dat 'kortstondige verhuur' tot een aanzienlijke verhoging van de huurprijzen leidt, concludeert het Hof dat de Franse regeling gerechtvaardigd is door een dwingende reden van algemeen belang (r.o. 69).

5. Hierna beoordeelt het Hof of de Franse regeling '**evenredig'** (r.o. 57) - **voorwaarde (c)** - is.

6. Het Hof neemt daarbij in aanmerking dat de Franse nationale wet bepaalt dat het vergunningenstelsel alleen van toepassing is op niet-bewoners (r.o. 71), zij een toereikend aanbod aan huurwoningen beoogt te waarborgen (r.o. 42), zij alleen voor een beperkt aantal bepaalde grote, dichtbevolkte Franse gemeenten geldt (r.o. 73) en zij een expliciete wettelijke tegemoetkoming kent (waaronder die voor compensatie; r.o. 81-88). Het Hof acht ook van belang dat het doel niet met een minder beperkende maatregel kan worden bereikt; controle achteraf zou te laat komen (r.o. 74). Het komt tot de conclusie dat de Franse regeling evenredig is (r.o. 75).

7. In het Parijse arrest oordeelt het Hof tot slot dat de Dienstenrichtlijn zich niet verzet tegen een stelsel - als het Franse - waarin op nationaal niveau de wetgever zich beperkt tot het formuleren van een kader en op lokaal niveau - binnen dat kader - de vergunningvoorwaarden worden bepaald (r.o. 76-108).
Mijns inziens volgt hieruit ook dat het niet in strijd is met het Unierecht ingeval de nationale wetgever aan de gemeenteraad overlaat om binnen dat kader wijken en objecten aan te wijzen.[51]

8. De conclusie is dat de Franse regeling gerechtvaardigd wordt door een dwingende reden van **algemeen belang** en **evenredig** is. Zij is derhalve niet in strijd met de Dienstenrichtlijn (r.o. 109).[52]

---

[50] Vgl. ECLI:EU:C:2019:563, nr. 64 en Conclusie AG nrs. 37-63.
[51] Dit is iets anders dan het overlaten aan de gemeenteraad om de doelgroep te bepalen.
[52] Zie ook MvT Hw 2009/10, p. 1, p. 21, p. 40 en p. 42 e.v.

2.2.2.2.De voorwaarden ingevolgde het Eerste Protocol van het EVRM

De vergunningplicht is een ingrijpende beperking van het eigendomsrecht[53] als bedoeld in artikel 1 Eerste Protocol EVRM [54]. De minister verwoordde de EVRM-voorwaarden aldus (nummering PFG).

> *Een beperking vanuit de overheid (bijvoorbeeld een vergunningplicht) is mogelijk indien deze (vergunningplicht) gerechtvaardigd is. Daartoe dient de beperking **(1)** bij wet te zijn voorzien, moet ze **(2)** noodzakelijk zijn in het algemeen belang en **(3)** moet ze proportioneel zijn. [55]*

Voorwaarde (1) werkte de minister als volgt uit:

> *Dat een beperking moet zijn voorzien bij wet houdt in dat ze niet in strijd mag zijn met het (a) rechtszekerheidsbeginsel, (b) met het verbod van willekeur en voldoende kenbaar, (c) toegankelijk, voorzienbaar en voldoende precies omschreven moet zijn. (…)*

Voorwaarde 2 is gelijke aan de hierboven behandelde van eis van evenredigheid.

Voorwaarde (3), de proportionaliteitsvoorwaarde lichtte de minister als volgt toe:

> *Tenslotte, moet sprake zijn van een fair balance tussen het nagestreefde doel namelijk het tegengaan van de ongewenste effecten van toeristische verhuur van woonruimte en de belangen van degenen die hun woonruimte toeristisch willen verhuren. (…)*

Sievers schreef over de fair balance-toets:

> *Er dient een **redelijk evenwicht** (…) te bestaan tussen het legitieme doel dat de inbreuk op het eigendomsrecht dient en de fundamentele rechten van het individu. Daarbij is van belang de vraag of de klager een individuele en excessief zware last draagt ten gevolge van de regulering. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat onder meer wordt gekeken naar het belang op basis waarvan de inmenging in het eigendomsrecht wordt gemaakt; de mogelijkheid om voor bescherming naar de nationale rechter te kunnen stappen; de beschikbaarheid van informatie voordat de overheid actie onderneemt; in hoeverre de overheid maatregelen treft om de nadelige gevolgen voor de eigenaar te beperken; de vraag of er sprake is van een inbreuk op het rechtszekerheidsbeginsel; en de vraag of het eigendomsrecht in zijn kern is aangetast. Met andere woorden, de ernst van de inbreuk op het eigendomsrecht wordt beoordeeld bij de **proportionaliteitstoets**. In elk geval dient de regulering van het eigendomsrecht blijk te geven van 'good governance', hetgeen betekent dat de overheid bij regulering van het eigendomsrecht van artikel 1 EP tijdig, gepast en consistent dient te handelen.*
> *Daarnaast dienen de overige relevante omstandigheden van het geval bij de beoordeling of sprake is van een fair balance daarbij te worden betrokken. De specifieke omstandigheden van het geval zijn altijd doorslaggevend bij de proportionaliteitsvraag. De jurisprudentie van het Hof is dan ook, net als bij de andere toetsingscriteria, sterk casuïstisch. Overigens geldt ook hier dat de lidstaten veel beoordelingsvrijheid wordt toegekend bij de vraag of aan het proportionaliteitsvereiste is voldaan. Het EHRM toetst daarom terughoudend aan het proportionaliteitsvereiste.[56]*

Gelet op het Eerste Protocol EVRM oordeelde de minister:

> *Een vergunning(…)plicht (… kan) dan ook alleen worden ingesteld indien de omvang van de toeristische verhuur van woonruimte dusdanig is dat hierdoor de leefbaarheid van de woonomgeving of de*

---

[53] Dus niet de verhuurder.

[54] "Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.
De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren."

[55] Uit MvT Wtv, p. 15 en 16.

[56] Mr R. Siewers, De bestuursrechtelijke aanpak van vakantieverhuur van woningen Een onderzoek naar legaliteit en misbruik van de Huisvestingswet door gemeenten voor regulering van incidentele toeristische verhuur van woonruimte, p. 51 en 52.

*woonruimtevoorraad ernstig wordt aangetast. In bepaalde situaties kan het **noodzakelijk** zijn om het toeristische verhuren van woonruimten te beperken tot een maximaal aantal nachten per jaar. De gemeenteraad moet in de huisvestingsverordening de noodzaak en proportionaliteit van zo'n maatregel onderbouwen vanuit de lokale omstandigheden. (…) Slechts bij ernstige problemen in bepaalde buurten kan de gemeenteraad een quotum stellen op het aantal vergunningen voor woonruimten waar toeristische verhuur mag plaatsvinden. De gemeenteraad dient dan aan te tonen waarom dit quotum noodzakelijk is. (…)*[57]

De voorwaarden die het Eerste Protocol stelt zijn samengevat: de vergunningplicht

1. is bij **wet** voorzien, dat wil zeggen zij is
    a. conform het rechtszekerheidsbeginsel,
    b. niet in strijd met het verbod van willekeur en voldoende kenbaar, en
    c. toegankelijk, voorzienbaar en voldoende precies omschreven
2. is noodzakelijk in het **algemeen belang**, en
3. is **proportioneel**, dat wil zeggen er is een fair balance tussen het nagestreefde doel (het tegengaan van de ongewenste effecten van toeristische verhuur) en de belangen van degenen die hun woonruimte toeristisch willen verhuren.

Naar het oordeel van de Raad van State zijn artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) - en de daarop gebaseerde huisvestingsverordening van Amsterdam - niet in strijd met het Eerste Protocol van het 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 (Hv Amsterdam 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 onttrekkingsvergunningsstelsel, 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.[58]

De Raad van State ziet mijns inziens - in deze uitspraak uit 2018 - het volgende over het hoofd:

(1) In de huisvestingsverordening is **geen enkele wijk aangewezen** (zie hiervoor verder § 4.4.1).
(2) De gemeente had **onvoldoende feiten en omstandigheden aangevoerd** die de conclusie rechtvaardigden
    a. dat in het desbetreffende gebied sprake was van ernstige, door verhuur aan toeristen veroorzaakte leefbaarheidsproblemen;
    b. dat de vergunningplicht geschikt en noodzakelijk was om de leefbaarheidsproblemen, daar waar deze zich voordeden, aan te pakken;
    c. dat het 'eisenstelsel' voldeed aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Ik acht artikel 23a, lid 1, Hw 2014 om deze redenen dan ook niet in overeenstemming met het EVRM.

[57] Uit MvT Wtv, p. 15 en 16.
[58] ECLI:NL:RVS:2018:2833.

2.2.2.3. De voorwaarden ingevolge het recht op privacy

Een Wtv-verhuurders-plicht kan een inbreuk zijn op de persoonlijke levenssfeer van de bewoner en van die van zijn woning

> *dat beschermd is in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Zulk een beperking moet geregeld worden bij **wet** en **noodzakelijk** zijn in een democratische samenleving (…).*
> *Verder moet deze beperking **geschikt en proportioneel** zijn.* [59]

Naar mijn mening zijn bovenstaande eisen in de kern gelijk aan de eisen die de Dienstenrichtlijn stelt.

Voor de vraag of de regeling van de Wtv-verhuurdersplichten aan deze voorwaarden voldoet verwijs ik kortheidshalve naar de volgende paragrafen.

2.2.3. De algemene verhuurders-voorwaarden in de Dienstenrichtlijn

Samengevat houden de bovenstaande verhuurders-voorwaarden (voorzover gebaseerd op de Hw 2014, de Dienstenrichtlijn en het EVRM) in, dat de inzet van een Wtv-verhuurders-plicht uitsluitend kan worden ingezet indien:

(a) zij is voorzien bij wet,
(b) niet-**discriminatoir** is,
(c) gerechtvaardigd is door een dwingende reden van **algemeen belang**,
(d) **geschikt** is om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaat dan nodig om dat doel te bereiken (**proportioneel** is) en dit doel niet met minder vergaande middelen kan worden bereikt (**eis van evenredigheid**).

2.2.3.1. Bij wet voorzien (voorwaarde a)

Aan voorwaarde (a) zal voor de regeling van alle Wtv-verhuurders-plichten in beginsel voldaan zijn, nu deze regeling in de Hw 2014 is opgenomen.

2.2.3.2. Het discriminatieverbod (voorwaarde b)

Ook aan voorwaarde (b) zal voldaan zijn nu de regeling in de Hw 2014 van de Wtv-verhuurders-plichten in beginsel voor alle aanbieders (bewoners en investeerders) geldt.

2.2.3.3. De algemeen-belang-voorwaarde (voorwaarde c)

Uit de wetsgeschiedenis en de strekking van de toeristische verhuurregeling volgt dat eerst beoordeeld moet worden of de verhuur tot gevolg heeft dat de woonruimtevoorraad krimpt (situatie X) en - alleen - bij ontkennende beantwoording van die vraag of er sprake is van te bestrijden overlast, welke veroorzaak wordt door toeristische verhuur (situatie Y).

1. Een investeerder verhuurt aan een toerist (situatie X)

Ingeval een investeerder aan een niet-bewoner verhuurt, wordt de woonruimtevoorraad uit de aard der zaak kleiner.
Door regeling van de Wtv-verhuurders-plichten **beoogt** de wetgever de woonruimtevoorraad te beschermen (de 1e doelstelling, r.o. 65 Parijse arrest).

Zoals vermeld in § 2.2.2.1, onder 3, vormt het beschermen van de woonruimtevoorraad (de 1e doelstelling) voor het EU Hof in beginsel een dwingende reden van algemeen belang (r.o. 66 en 67 Parijse arrest). Daar komt bij dat het van algemene bekendheid is dat in Nederland sprake is van een structureel woningtekort en dat van toeristische verhuur een prijsopdrijvend effect uitgaat. De inzet van een Wtv-verhuurders-plicht kan op zichzelf bijdragen aan het bestrijden van dit tekort. In dit verband is mede van belang dat in artikel 22, lid 2, Grondwet staat dat 'voldoende woongelegenheid' een 'voorwerp van zorg der overheid' is.

[59] MvT Wtv, p. 17.

Dit een en ander in aanmerking nemende en gelet op het Parijse arrest (r.o. 69 Parijse arrest), concludeer ik dat Wtv-verhuurders-plichten voor investeerders die aan toeristen verhuren in beginsel gerechtvaardigd worden door een **dwingende reden van algemeen belang**.

2. Een bewoner verhuurt aan een toerist (situatie Y)

Ingeval **een bewoner** aan niet-bewoner verhuurt is de situatie geheel anders. De woonruimtevoorraad wordt niet kleiner. De 1e doelstelling speelt dus niet. Deze verhuur kan daarentegen wel de leefbaarheid van de woonomgeving aantasten (de 2e doelstelling). Door de inzet van een Wtv-verhuurders-plicht **beoogt** de nieuwe toeristische verhuurregeling de leefbaarheid te beschermen.

De 2e doelstelling vormt - op dezelfde gronden als ik in het vorige tekstblok betoog - een dwingende reden van algemeen belang die de invoering van een Wtv-verhuurders-plicht voor bewoners die aan toeristen verhuren rechtvaardigt, **indien en voorzover** de gemeente met zo veel als mogelijk actuele, lokale en kwantificeerbare gegevens aantoont dat sprake is van relevante leefbaarheidsproblemen in het desbetreffende gebied (§ 2.2.1.3).

2.2.3.4. De eis van evenredigheid (voorwaarde d)

1. Inleiding

'Evenredig' betekent in dit verband dat de regeling:

1. **geschikt** is om de woonruimtevoorraad of de leefbaarheid op meer dan bijkomstige wijze te beschermen, en
2. niet verder gaat dan **noodzakelijk** is om dat doel te bereiken (**proportioneel** is)**,** en
3. dat doel **niet met minder vergaande maatregelen** bereikt kan worden.

(r.o. 62-69 Parijse arrest).[60]

2. Doorgaans zal een regeling niet evenredig zijn als controle achteraf niet volstaat of als zij niet op concrete lokale gegevens is gebaseerd.[61] Dergelijke gegevens acht de AG "essentieel, juist met het oog op het vinden van een evenredige oplossing in het licht van de specifieke lokale omstandigheden". Hierbij past de kanttekening - aldus de AG - dat soms meerdere oplossingen denkbaar zijn:

> *De enige evenredige oplossing hoeft niet noodzakelijk de oplossing te zijn die het minst bezwarend is voor de individuele eigenaar; het betreft slechts een van de factoren waarmee in de vrij ingewikkelde evenwichtsoefening rekening moet worden gehouden. Zo is er niet slechts een enkele oplossing, maar een scala aan oplossingen denkbaar die de evenredigheidstoets zouden doorstaan: niet slechts een enkele onafwendbare uitkomst, maar veeleer een bandbreedte of een domein van denkbare oplossingen die een scala aan uitkomsten inhouden die allemaal kunnen worden geacht evenredig te zijn.*[62]

3. De eis van evenredigheid eist dus **niet de 'beste' oplossing**, maar wel dat de inzet van een instrument noodzakelijk is en niet verder gaat dan noodzakelijk is.

2. Eis van geschiktheid

Een instrument kan uitsluitend ingezet worden indien het geschikt is
(1) om de woonruimtevoorraad *in de aangewezen wijk* in geval van schaarste of
(2) om leefbaarheidsproblemen aldaar op meer dan bijkomstige wijze
te beschermen.

[60] Zie ook art. 15, lid 3, onder c, Dienstenrichtlijn.
[61] Conclusie AG nrs. 111-120.
[62] Conclusie AG nr. 94.

1. Een investeerder verhuurt aan een toerist (situatie X)
Ingeval een investeerder aan een niet-bewoner verhuurt wordt de woonruimtevoorraad uit de aard der zaak kleiner en is een Wtv-verhuurders-plicht een **geschikt** instrument om die woonruimtevoorraad te beschermen.

2. Een bewoner verhuurt aan een toerist (situatie Y)
Ingeval een bewoner aan niet-bewoner verhuurt, kan de leefbaarheid van de woonomgeving aldaar worden aangetast. Indien de leefbaarheid in een gebied ernstig is aangetast als gevolg van toeristische verhuur, is de invoering van een Wtv-verhuurders-plicht in beginsel een **geschikt** instrument.
Het zal van de door het college/de gemeenteraad aannemelijk gemaakte feiten en omstandigheden afhangen af of aan de eis van **geschiktheid** aldaar is voldaan.

3. Eis van noodzakelijkheid
Het gekozen instrument (de Wtv-verhuurders-plicht) dient in de aangewezen wijk **noodzakelijk** te zijn.

Ingeval van toeristische **verhuur door een investeerder** aan een niet-bewoner (situatie X) in een aangewezen wijk kan er vanuit worden gegaan dat aan de eis van **noodzakelijkheid** aldaar is voldaan. Woonruimte is immers doorgaans schaars en het gekozen instrument draagt bij aan het aldaar beschermen van de woonruimtevoorraad. Aan de vraag of er sprake is van toeristische overlast komt men niet meer toe.

Ingeval van toeristische **verhuur door een bewoner** aan een niet-bewoner (situatie Y) zal het van de door het college/ de gemeenteraad aannemelijk gemaakte feiten en omstandigheden afhangen of in de aangewezen wijk aan de eis van **noodzakelijkheid** is voldaan.

Het voorgaande betekent dat het niet is toegestaan om een instrument voor wijk X in te zetten als zich in wijk Y (niet in de omgeving van wijk X) een leefbaarheidsprobleem of een tekort aan woningen voordoet.

4. Het instrument mag niet verder gaan dan noodzakelijk is om het doel te bereiken
Het instrument mag niet meer verhuurders treffen, dan wel mag een verhuurder niet meer treffen, dan noodzakelijk is om het doel te bereiken.

Dit betekent dat ingeval aannemelijk is dat er overlast is die veroorzaakt wordt door niet-inwoners (toeristen), de overlast gesplitst moet worden in overlast die veroorzaakt wordt

Groep 1. door ‘dagjesmensen’,
Groep 2. door toeristen die in andere accommodaties dan woonruimten verblijven (hotels, tenten, cruiseschepen),
Groep 3. door toeristen die in woonruimte van investeerders verblijven,
Groep 4. door toeristen die in woonruimten van vakantieverhuurders (bewoners) verblijven.

Het gekozen instrument (dat zich richt op toeristen die **woonruimte huren**) is niet noodzakelijk en geschikt om de overlast die aan de eerste twee groepen is toe te rekenen, te bestrijden. Om die reden tellen de eerste twee groepen in dit kader niet mee.

Uitsluitend de overlast die aan groep vier is toe te rekenen is relevant. Immers de verhuur aan toeristen uit groep 3 impliceert het krimpen van de woonruimtevoorraad. Of die groep overlast veroorzaakt is niet relevant.
Met een voorbeeld wil ik dit verduidelijken. Stel alle overlast die toeristen veroorzaken is toerekenbaar aan groep 3 en verdwijnt met de inzet van een Wtv-verhuurders-plicht. Een instrument

dat zich in dat geval ook richt op vakantieverhuurders (bewoners die verhuren en waarvan de huurders geen overlast veroorzaken) is dan **niet noodzakelijk**.

5. Het doel kan niet met minder vergaande maatregelen bereikt worden.
In het verlengde van het voorgaande, ligt de voorwaarde dat het doel niet met een minder vergaande maatregel kan worden bereikt. Het gekozen instrument dient een adequate en proportionele oplossing te zijn voor de zich aldaar voordoende problemen.

> Stel er is aan toeristen toe te rekenen overlast die de Rosse Buurt van Amsterdam bezoeken (een wijk die circa 3 miljoen bezoekers per jaar trekt), dan leidt het invoeren van een vergunningplicht voor verhuur van in die wijk gelegen woonruimte aan toeristen er - zonder nader bewijs - niet toe dat de problemen betreffende de overlast of het woningtekort in die wijk worden opgelost.

2.2.3.5. Artikel 23c Hw 2014 (de vergunningplicht) is codificatie artikel 21 (a) Hw 2014 (oud)

Verhuur door	Verhuur aan	Art. 23c* Hw 2014	Art. 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud)
Investeerder/bewoner	Bewoner	Geen toeristische verhuur geen inzet vergunningplicht	Woonbestemming blijft geen aantasting woonruimtevoorraad geen vergunningplicht
Investeerder	Niet-bewoner (lees toerist)	Inzet vergunningplicht toegestaan (**Situatie X**)	Woonbestemming verloren aantasting woonruimtevoorraad onttrekkingsvergunning nodig (**Situatie A**)
Bewoner	Niet-bewoner (lees: toerist)	Vergunningplicht instrumenten toegestaan, mits sprake is van Wtv-overlast en nadere voorwaarden zijn vervuld (**Situatie Y**)	Woonbestemming verloren onttrekkingsvergunning nodig mits sprake van leefbaarheidsproblemen en nadere voorwaarden zijn vervuld (**Situatie B**)

* mits sprake is van 'woonruimte' en de gemeenteraad de locatie en het object rechtmatig heeft aangewezen.

Artikel 23c Hw 2014 (de vergunningplicht) is mijns inziens dan ook in de kern (wat betreft de begrippen woonruimte en aanwijzingen, de doelstelling het beschermen van de woonruimtevoorraad en de leefbaarheid van de woonomgeving, alsmede de geldigheid van de 'algemene verhuurders-voorwaarden') een codificatie van oud recht [art. 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud)].

2.3. De afzonderlijke Wtv-verhuurders-plichten

2.3.1. De nummer-toon-plicht voor de aanbieder (de registratieplicht; art. 23a, lid 1, Hw 2014).

2.3.1.1. Het wetsartikel

Artikel 23a
*1. Het is verboden om een woonruimte, behorend tot een met het oog op het **behoud** of de samenstelling van de **woonruimtevoorraad** of het behoud van de **leefbaarheid** van de woonomgeving door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening **aangewezen categorie woonruimte** en gelegen in een in die verordening **aangewezen gebied**[63] (PFG hierna ook **aangewezen woonruimte**), voor een in die verordening omschreven vorm van toeristische verhuur **aan te bieden zonder het registratienummer** van die woonruimte te **vermelden** bij iedere aanbieding van die woonruimte voor toeristische verhuur.*

[63] In artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) zijn 'gebouwen' en 'wijk' vervangen door respectievelijk < woonruimte > en < gebied >. Hoewel 'gebied' (streek, land volgens Van Dale) een ruimere betekenis heeft dan 'wijk' (deel van een stad), blijkt uit niets dat met deze verandering een inhoudelijke wijziging is bedoeld.

Artikel 23f
1. (…) het registratienummer (kan) uitsluitend via elektronische weg worden aangevraagd.
*2. Burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor de inrichting van het systeem ten behoeve van het afgeven van het registratienummer (…) Bij of krachtens **algemene maatregel van bestuur** worden nadere regels gesteld omtrent de inrichting van dit registratiesysteem.*

Dit wetsartikel is in de volgende < algemene maatregel van bestuur > uitgewerkt[64]:

Artikel 4
1. Het registratienummer is voor het college van burgemeester en wethouders herleidbaar naar de aanvrager en het adres van de woonruimte die voor toeristische verhuur wordt aangeboden.
*2. Het registratienummer is **voor derden niet herleidbaar** naar de aanvrager en het adres van de woonruimte die voor toeristische verhuur wordt aangeboden.*
*3. Het registratienummer wordt weergegeven in een **willekeurig gegenereerd** hexadecimaal nummer (…)*

Artikel 5
*1. Aan het afgeven van een registratienummer worden **geen voorwaarden** verbonden.*
2. Het registratienummer wordt kosteloos verstrekt.
*3. Het registratienummer wordt **direct** nadat de aanvrager de gegevens (…) heeft ingevuld (…) **getoond** (…)*

Artikel 6
*1. Het college van burgemeester en wethouders **verwijdert** het registratienummer en de gegevens van de aanvrager binnen vier weken na een **daartoe strekkend verzoek van de aanvrager**. Deze termijn kan met maximaal vier weken worden verlengd.*
*2. Het college van burgemeester en wethouders kan een registratienummer verwijderen indien de gegevens bij de aanvraag van het registratienummer **onjuist zijn ingevuld**, of indien de aanvrager de woonruimte **niet meer kan aanbieden** voor toeristische verhuur.*

2.3.1.2. Toelichting

Ingevolge artikel 23a, lid 1, Hw 2014 kan de gemeenteraad, ingeval de woonruimte-voorwaarden en de algemene verhuurders-voorwaarden zijn vervuld, degene die woonruimte voor toeristische verhuur **aanbiedt** (hierna ook de **aanbieder**[65]), in de huisvestingsverordening verplichten 'het **registratienummer'** in ieder aanbod te tonen.

De **nummer-toon-plicht** geldt uitsluitend voor de aanbieder; dus niet voor de melder of de verhuurder.

Er is ook een nummer-toon-plicht (registratieplicht) voor het **platform** dat de aanbieding toont. Daar gelden andere voorwaarden voor (zie § 3.7.2).

Voorafgaande aan de nummer-toon-plicht gaat een '**registratieplicht'**.

*Met een registratieverplichting krijgt de gemeente **inzicht** in **waar** in de gemeente, **door wie** en **welke woonruimte** wordt **aangeboden** voor toeristische verhuur. Dit is noodzakelijk om effectief **toezicht** te kunnen uitoefenen en zo nodig te kunnen **handhaven**. De meerwaarde van de registratieplicht is dat de gemeente weet waar zij toezicht moet houden om vervolgens te kunnen handhaven[66].(...)*
*De gegevens van de registratie geven de gemeente **inzicht** in het aantal woonruimten dat wordt **aangeboden** voor toeristische verhuur en de locaties ervan. Onder meer op basis van deze gegevens kan de*

[64] *Stb*. 2020, 565 (Besluit van 22 december 2020, houdende regels inzake de registratie van de toeristische verhuur van woonruimte, hierna KB 2020, 565), p. 6.
[65] KB 2020, 565, art. 1: *aanvrager:* degene die een registratienummer aanvraagt voor het aanbieden van een woonruimte voor toeristische verhuur als bedoeld in artikel 23a, eerste lid, van de wet.
[66] MvT Wtv, p. 6.

*gemeenteraad besluiten of het **noodzakelijk** is om **nadere regulering** via een nachtencriterium of een meld- of vergunningplicht in te stellen.*[67]

De Hw 2014 kent **geen - expliciete - registratieplicht**[68]; impliciet wel (zonder een registratienummer kan de aanbieder immers zijn wettelijke nummer-toon-plicht niet nakomen).

Iedereen kan zich in beginsel registreren. De registratie geeft geen inzicht of de geregistreerde zijn woonruimte daadwerkelijk voor toeristische verhuur aanbiedt; laat staan of hij daadwerkelijke verhuurt (en voor hoe lang).

Iedere aanvraag voor een r**egistratienummer** wordt altijd, zonder voorwaarden, terstond gehonoreerd. Meerdere nummers voor één woonruimte zijn toegestaan.[69]

De inschrijving is digitaal, laagdrempelig en kosteloos[70].

Op verzoek van de aanvrager wordt het registratienummer (altijd) uit de gemeente administratie verwijderd. Uitsluitend indien de gegevens bij de aanvrager onjuist zijn verstrekt of de woonruimte door de aanvrager niet meer kan worden aangeboden, kan het college het registratienummer verwijderen[71]

Op de website https://www.toeristischeverhuur.nl/gemeenten is te zien welke gemeenten (per wanneer) een registratienummersysteem hebben ingevoerd.

2.3.1.3. Beschouwing

1. Inleiding

Zou iedere aanbieder zich 'registreren' dan zou dat het toezicht op de naleving en de handhaving van de quotum-, meld- en vergunningplicht voor de gemeente vergemakkelijken. Om te voorkomen dat niet iedere aanbieder zich registreert, had de wetgever de gemeenteraad de mogelijkheid kunnen bieden een wettelijke **registratieplicht** in de huisvestingsverordening op te nemen, en op overtreding ervan een boete te zetten.
De wetgever heeft echter niet voor een registratieplicht gekozen, maar ervoor gekozen de gemeenteraad de mogelijkheid te bieden een nummer-toon-plicht in te voeren. Daarmee krijgt de gemeente inzicht wie daadwerkelijk (voor welke woonruimte) een toeristische verhuur-aanbieding doet. Dat bevordert voor het college de effectiviteit van het toezicht op de naleving en de handhaving van de quotum-, meld- en vergunningplicht.

Het is niet aannemelijk dat de gemeenteraad louter op basis van de 'registraties' of op basis van de aanbiedingen-met- registratienummers besluit "of het noodzakelijk is om nadere regulering via een nachtencriterium of een meld- of vergunningplicht in te stellen" (zoals de Memorie de Toelichting

---

[67] MvT Wtv, p. 35; in gelijke zin p. 4, p. 10 en p.11. Op deze pagina's staat de functie van de nummer-toon-plicht het beste weergegeven. Soms vergist de wetgever zich: "Met de eenmalige registratieverplichting krijgt de gemeente inzicht in de omvang van en de plaatsen waar toeristische verhuur van woonruimte **plaatsvindt** (p. 8), "De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om een combinatie van deze instrumenten toe te passen om enerzijds meer inzicht te krijgen in waar toeristische verhuur **plaatsvindt** (registratieplicht) en anderzijds regulering (meld- en vergunningplicht) mogelijk te maken (p. 10)
In gelijke zin de Minister in haar brief aan de Tweede Kamer van 1 april 2020 en in KB 2020/565, p. 6.
[68] Vergelijk de registratienummer-meldplicht het met de aangifteplicht voor (bijv.) de IB. Alleen zij die door het bestuursorgaan zijn uitgenodigd tot het doen van aangifte (of erom verzocht hebben) zijn aangifteplichtig (art. 6 en 8 Algemene Wet inzake Rijksbelastingen).
[69] KB 2020, 565, p. 6, art. 5, en Nota van Toelichting, p. 6
[70] MvT Wtv, p. 7.
[71] KB 2020, 565, art. 6 en Nota van Toelichting, p. 8. Tegen dit besluit van de gemeente is bezwaar en beroep mogelijk (maar eenvoudiger is om een nieuw registratienummer aan te vragen).

schrijft)[72]. Daarvoor zijn die gegevens onvoldoende (omdat ze niet aangeven waar toeristische verhuur daadwerkelijk plaatsvindt). Bovendien geven on-line-getoonde toeristische verhuuraanbiedingen (en daarop richt de nummer-toon-plicht zich met name) - ook zonder vermelding van registratienummers - in één oogopslag aan waar in de gemeente een aanbod tot toeristische verhuur gedaan wordt. Dat is zelfs wat online-platforms nastreven.

Om die reden concludeer ik dat de nummer-toon-plicht als enige, in ieder geval als overheersende, functie heeft om de naleving en de handhaving van de quotum-, meld- en vergunningplicht beter mogelijk te maken.
Ten onrechte schrijft de minister aan de Tweede Kamer op 1 april 2020:

> *De reden dat iedereen op aanvraag een registratienummer krijgt is dat **inzicht** in **waar de toeristische verhuur plaatsvindt** het doel is van de eenmalige registratie en **niet het reguleren** hiervan.* [73]

Immers de nummer-toon-plicht (registratieplicht) geeft geen inzicht waar verhuur **plaatsvindt** en als het - uiteindelijke - doel van de nummer-toon-plicht niet is de toeristische verhuur te *reguleren*, zoals de minister stelt, dan is zij - gelet op haar plaatsing in *< § 1a. Toeristische verhuur van woonruimte >* **onverbindend**. Genoemde paragraaf is immers uitsluitend van toepassing op de regulering van **toeristische verhuur**.

Hoe dan ook is de nummer-toon-plicht niet - zonder meer - geschikt en zeker niet noodzakelijk is om inzicht te krijgen waar de daadwerkelijke verhuur plaatsvindt.

2. De woonruimte-voorwaarden en algemene verhuurders-voorwaarden

Uit § 2.2 volgt dat de nummer-toon-plicht (registratieplicht) uitsluitend ingezet kan worden in geval sprake is:

(1) van toeristische verhuur van woonruimte,
(2) behorend tot een in de huisvestingsverordening **aangewezen categorie woonruimte** en gelegen in een in die verordening **aangewezen gebied,**
(3) welke aanwijzingen **rechtmatig** zijn geschied, en
(4) de regeling van de quotumplicht conform de '**algemene verhuurders-voorwaarden'** is, dat wil zeggen:

    (a) is bij wet voorzien,
    (b) is **niet-discriminatoir**,
    (c) is gerechtvaardigd door een dwingende reden van **algemeen belang**,
    (d) is **geschikt** om het nagestreefde doel te bereiken en gaat niet verder dan nodig om dat doel te bereiken (**proportioneel** is) en dit doel kan niet met minder vergaande middelen worden bereikt (**eis van evenredigheid**).

Voor een algemene beschouwing over de voorwaarden (1), (2) en (3) (de woonruimte-voorwaarden) verwijs ik kortheidshalve naar § 2.2.1.

Aan voorwaarden en (4.a en 4.b) zal in beginsel voldaan zijn, nu de regeling van de registratieplicht respectievelijk (i) in de Hw 2014 is voorzien, (ii) voor alle aanbieders (bewoners en investeerders) geldt. Aangenomen kan worden dat in **situatie X** (een investeerder verhuurt) sprake is van een **dwingende reden van algemeen belang.**
Voor de situatie dat een bewoner verhuurt (**situatie Y**) zal het van de door het college/de

[72] MvT Wtv, p. 6.
[73] KB 2020/565, p. 6.

gemeenteraad aannemelijk gemaakte feiten en omstandigheden afhangen af of aan voorwaarde (4.c) en (4.d) is voldaan.
Dat een nummer-toon-plicht (de registratieplicht) op zichzelf een **geschikt middel** is om eventuele overlast als gevolg van toeristische verhuur op meer dan bijkomstige wijze aan te pakken, is aannemelijk.
Dit alles heb ik uitgewerkt in § 2.2.3.3 en § 2.2.3.4.

3. Conclusie

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het invoeren van een nummer-toon-plicht voor de aanbieder (de registratieplicht), afhankelijk van de onderbouwing door de gemeente - en in aanmerking genomen de ruime beoordelingsvrijheid die de wetgever heeft met betrekking tot de vraag of aan de algemeen- belang-voorwaarde - en de evenredigheidsvoorwaarde is voldaan - conform de Hw 2014 en het Europese recht kan zijn.

2.3.2. De quotumplicht (art. 23b, lid 1, Hw 2014)

2.3.2.1. Het wetsartikel

> *Artikel 23b*
> *1. Indien de gemeenteraad toepassing heeft gegeven aan artikel 23a (PFG **nummer-toonplicht voor zowel de aanbieder - in lid 1 - als het platform - in lid 3 -**), kan hij in die huisvestingsverordening tevens bepalen dat het **verboden** is een (i) op basis van dat artikel (ii) **aangewezen categorie van woonruimte** (iii) die gelegen is in een in die **verordening aangewezen gebied** voor een in de verordening omschreven vorm van **toeristische verhuur** meer dan een in die verordening **bepaald aantal nachten** (PFG het quotum) per jaar in gebruik te geven voor toeristische verhuur.*

2.3.2.2. Toelichting

Ingevolge artikel 23b, lid 1, Hw 2014 kan de gemeenteraad, ingeval (i) de woonruimte- en de algemene verhuurders-voorwaarden (uit § 2.2) zijn vervuld, en (ii) het een nummer-toon-plicht voor de **aanbieder** (registratieplicht) én het **platform**, heeft ingevoerd, in de huisvestingsverordening het toeristisch verhuren reguleren door een quotumplicht voor de verhuurder in te voeren (**de quotumplicht).**

> *Een maximaal aantal nachten dat een woonruimte toeristisch mag worden verhuurd, voorkomt (…) dat woonruimten worden gekocht met als doel deze uitsluitend toeristisch te verhuren, **hetgeen de woonruimtevoorraad vermindert**. Hierdoor worden **de mogelijkheden voor woningzoekenden om passende woonruimte te vinden beperkt**. Het is ook een opdracht van de overheid om te voorkomen dat het **woongenot van bewoners ernstig wordt aangetast** door de druk die bepaalde activiteiten veroorzaken op de leefomgeving. Een beperking van het maximaal aantal nachten per jaar dat een woonruimte toeristisch mag worden verhuurd (…), is daarom een belangrijk instrument om de rechten en vrijheden van anderen te beschermen.*
> *De gemeenteraad moet in de huisvestingsverordening de noodzaak van het instellen van een meldplicht motiveren en onderbouwen waarom deze beperking proportioneel is.*[74]

Als de gemeenteraad dit instrument wil inzetten is het verplicht te onderbouwen

> *waarom de inzet van dit instrument noodzakelijk is alsmede waarom gekozen wordt voor het in de huisvestingverordening vastgestelde maximum aantal nachten en waarom niet kan volstaan worden met een hoger maximum.*[75]

2.3.2.3. Beschouwing

1. Inleiding

Dat de quotumplicht alleen kan worden ingevoerd indien ook voor het **platform** een nummer-toon-plicht geldt, is niet voor de hand liggend. In het oorspronkelijke wetsvoorstel ontbrak de nummer-

[74] MvT Wtv, p. 17
[75] MvT Hw 2009/10, p. 8 en p. 19.

toon-plicht voor het platform. Toen die laatste plicht middels de aanvaarding van een amendement in de Tweede Kamer uiteindelijk kracht van wet kreeg (zie § 3.7.2), is de wetgever mogelijk vergeten de eerste zinsnede in artikel 23b ("Indien de gemeenteraad toepassing heeft gegeven aan artikel 23a") dienovereenkomstig aan te passen (door in die zinsnede aan < artikel 23a Hw 2014 > toe te voegen: < eerste lid >).
Dit is wel expliciet gebeurd in artikel 23e, Huisvestingswet 2014.

Het college kan **geen** nadere voorwaarden stellen:
dus verhuur (voor maximaal 30 dagen) is bijvoorbeeld ook mogelijk

- aan meer dan 4 personen;
- van een woning die aan een woningcorporatie toebehoort.

2. De woonruimte-voorwaarden en algemene verhuurders-voorwaarden

Uit § 2.2 volgt dat de quotumplicht uitsluitend ingezet kan worden in geval sprake is:

(1) van toeristische verhuur van woonruimte,
(2) behorend tot een in de huisvestingsverordening **aangewezen categorie woonruimte** en gelegen in een in die verordening **aangewezen gebied,**
(3) welke aanwijzingen **rechtmatig** zijn geschied, en
(4) de regeling van de quotumplicht conform de '**algemene verhuurders-voorwaarden'** is, dat wil zeggen:

    (a.) is bij wet voorzien,
    (b.) is **niet-discriminatoir**,
    (c.) is gerechtvaardigd door een dwingende reden van **algemeen belang**,
    (d.) is **geschikt** om het nagestreefde doel te bereiken en gaat niet verder dan nodig om dat doel te bereiken (**proportioneel** is) en dit doel kan niet met minder vergaande middelen worden bereikt (**eis van evenredigheid**).

Voor een algemene beschouwing over de voorwaarden (1), (2) en (3), de woonruimte-voorwaarden, verwijs ik kortheidshalve naar § 2.2.1.

Aan voorwaarden 4.a en 4.b zal in beginsel voldaan zijn, nu de regeling van de quotumplicht respectievelijk (i) in de Hw 2014 is voorzien, en (ii) voor alle aanbieders (bewoners en investeerders) geldt. Aangenomen kan worden dat in **situatie X** (een investeerder verhuurt) sprake is van een **dwingende reden van algemeen belang** (zie § 2.2.3.3, onder 1).
Voor de situatie dat een bewoner verhuurt (**situatie Y**) dient het college/de gemeenteraad aan de hand van zo veel als mogelijk actuele, lokale en kwantificeerbare gegevens aan te tonen dat aan voorwaarde (4.c) is voldaan (zie § 2.2.3.3, onder 2).

Of aan de voorwaarde (4.d) - de **eis van evenredigheid** - is voldaan, is afhankelijk van de onderbouwing door de gemeente van de noodzakelijkheid van het quotum, *waarom de inzet van dit instrument noodzakelijk is, alsmede waarom gekozen is voor het in de huisvestingverordening vastgestelde maximum aantal nachten en waarom niet voor een hoger aantal is gekozen.*

Dat een quotumplicht op zichzelf een **geschikt middel** is om eventuele overlast als gevolg van toeristische verhuur op meer dan bijkomstige wijze aan te pakken, is aannemelijk.

3. Conclusie

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het invoeren van een quotumplicht, afhankelijk van de onderbouwing door de gemeente - en in aanmerking genomen de ruime beoordelingsvrijheid die de wetgever heeft met betrekking tot de vraag of aan de algemeen-belang-voorwaarde en de evenredigheidsvoorwaarde is voldaan - conform de Hw 2014 en het Europese recht kan zijn.

2.3.3. De meldplicht (art. 23b, lid 2, Hw 2014)

2.3.3.1. Het wetsartikel

> *Artikel 23b*
> *1. (…)*
> *2. Indien de gemeenteraad toepassing heeft gegeven aan het eerste lid (PFG **quotumplicht**), kan hij in de huisvestingsverordening bepalen dat het verboden is de woonruimte in gebruik te geven voor toeristische verhuur, zonder deze verhuring vooraf te **melden** bij burgemeester en wethouders. (…)*

2.3.3.2. Toelichting

Ingevolge artikel 23b, lid 2, Hw 2014 kan de gemeenteraad, ingeval (i) de woonruimte- en de algemene verhuurders-voorwaarden (uit § 2.2) zijn vervuld, (ii) het een quotumplicht, en (ii) het een nummer-toon-plicht voor de aanbieder én het platform heeft ingevoerd, het toeristisch verhuren reguleren door - ook - een **meldplicht** in te voeren.

In de Memorie van Toelichting staat over de meldplicht:

> *(PFG Zij) moet (…) **geschikt en proportioneel** zijn. (…)*
> *De beperking is **noodzakelijk** in een democratische samenleving in het belang van de rechten en vrijheden van anderen. De overheid is immers verplicht om zorg te dragen voor voldoende woongelegenheid.*
> *In gemeenten waar zich onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimten voordoen, kan de gemeenteraad vaststellen dat het **noodzakelijk** is om het toeristisch verhuren van woonruimte te reguleren en dit te **controleren** via een **meldplicht**. (…)*
> *Een beperking van het maximaal aantal nachten per jaar dat een woonruimte toeristisch mag worden verhuurd en de **handhaving** hiervan door middel van een **meldplicht** is daarom een **belangrijk instrument om de rechten en vrijheden van anderen te beschermen.***
> *De gemeenteraad moet in de huisvestingsverordening de **noodzaak** van het instellen van een meldplicht motiveren en onderbouwen waarom deze beperking **proportioneel** is.*[76]

2.3.3.3. Beschouwing

1. Inleiding

Dat de meldplicht alleen kan worden ingevoerd indien voor het platform ook een nummer-toon-plicht geldt, is niet voor de hand liggend. In het oorspronkelijke wetsvoorstel ontbrak de nummer-toon-plicht voor het platform. Toen de laatste plicht middels de aanvaarding van een amendement in de Tweede Kamer uiteindelijk kracht van wet kreeg, is de wetgever mogelijk vergeten de eerste zinsnede in artikel 23b ("Indien de gemeenteraad toepassing heeft gegeven aan artikel 23a") dienovereenkomstig aan te passen (door in die zinsnede aan < artikel 23a Hw 2014 > toe te voegen: < eerste lid >).

Dit is wel expliciet gebeurd in artikel 23e Hw 2014.

2. De woonruimte-voorwaarden en algemene verhuurders-voorwaarden

Uit § 2.2 volgt dat de meldplicht uitsluitend ingezet kan worden in geval sprake is:

(1) van toeristische verhuur van woonruimte,
(2) behorend tot een in de huisvestingsverordening **aangewezen categorie woonruimte** en gelegen in een in die verordening **aangewezen gebied,**

[76] MvT Wtv, p. 17.

(3) welke aanwijzingen **rechtmatig** zijn geschied, en
(4) de regeling van de meldplicht conform de '**algemene verhuurders-voorwaarden'** is, dat wil zeggen:
    a. is bij wet voorzien,
    b. is **niet-discriminatoir**,
    c. is gerechtvaardigd door een dwingende reden van **algemeen belang**,
    d. is **geschikt** om het nagestreefde doel te bereiken en gaat niet verder dan nodig om dat doel te bereiken (**proportioneel** is) en dit doel kan niet met minder vergaande middelen worden bereikt (**eis van evenredigheid**).

Voor een algemene beschouwing over de voorwaarden (1), (2) en (3), de woonruimte-voorwaarden, verwijs ik kortheidshalve naar § 2.2.1.

Aan voorwaarden 4.a en 4.b zal in beginsel voldaan zijn, nu de regeling van de meldplicht respectievelijk (i) in de Hw 2014 is voorzien, en (ii) voor alle aanbieders (bewoners en investeerders) geldt. Aangenomen kan worden dat in **situatie X** (een investeerder verhuurt) sprake is van een **dwingende reden van algemeen belang** (zie § 2.2.3.3, onder 1).
Voor de situatie dat een bewoner verhuurt (**situatie Y**) dient het college/de gemeenteraad aan de hand van zo veel als mogelijk actuele, lokale en kwantificeerbare gegevens aan te tonen dat aan voorwaarde (4.c) is voldaan (zie § 2.2.3.3, onder 2).

Met betrekking tot voorwaarden 4.d (**de eis van evenredigheid**) merk ik op dat de meldplicht als enige, in ieder geval alles overheersende, functie heeft de naleving en de handhaving van de quotum- en vergunningplicht (beter) mogelijk te maken. Omdat de meldplicht in combinatie met de nummer-toon-plicht (de registratieplicht) - **de minst ingrijpende maatregel** is om toeristische verhuur te reguleren en zonder de meldplicht een effectieve naleving en handhaving van de quotum- en vergunningplicht naar mijn mening feitelijk nagenoeg onmogelijk is, concludeer ik dat artikel 23b, lid 2, Hw 2014 - voor zowel investeerders als vakantieverhuurders - aan de **eis van evenredigheid** voldoet.

Daar komt bij dat de meldplicht - in tegenstelling tot de nummer-toon-plicht (de 'registratieplicht') **zonder meer geschikt** is om inzicht te krijgen waar de **daadwerkelijke** verhuur plaatsvindt.

2.3.3.4. Conclusie

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het invoeren van een meldplicht, afhankelijk van de onderbouwing door de gemeente en in aanmerking genomen de ruime beoordelingsvrijheid die de wetgever heeft met betrekking tot de vraag of aan de algemeen- belang - en evenredigheidsvoorwaarde is voldaan, conform de Hw 2014 en het Europese recht kan zijn.

2.3.4. De vergunningplicht (art. 23c Hw 2014)

2.3.4.1. Wetsartikel

Artikel 23c
*1. Indien de gemeenteraad toepassing heeft gegeven aan artikel 23a (PFG **nummer-toonplicht voor zowel de aanbieder - in lid 1 - als het platform - in lid 3 -**), kan hij in die huisvestingsverordening tevens bepalen dat het **verboden** is een op basis van dat artikel aangewezen categorie van woonruimte die gelegen is in een in de verordening aangewezen gebied voor een in de verordening omschreven vorm van toeristische verhuur in gebruik te geven indien daarvoor **geen vergunning** is verleend door burgemeester en wethouders.*
2. De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening gevallen aanwijzen waarvoor een vrijstelling geldt of waarin een ontheffing kan worden verleend van het verbod, bedoeld in het eerste lid. Aan een vrijstelling of ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

3. Indien de gemeenteraad toepassing heeft gegeven aan het eerste lid, kan hij in de huisvestingsverordening bepalen dat een vergunning als bedoeld in dat lid, slechts wordt afgegeven voor een in die verordening aangegeven termijn.

2.3.4.2. Toelichting

Ingevolge artikel 23c, lid 1, Hw 2014 kan de gemeenteraad, ingeval de woonruimte- en de algemene verhuurders-voorwaarden (uit § 2.2) zijn vervuld, en (ii) het een nummer-toon-plicht (registratieplicht) voor de aanbieder én het platform heeft ingevoerd, heeft ingevoerd, het toeristisch verhuren reguleren door een vergunningplicht voor de verhuurder in te voeren.

*Het **doel** van een vergunningplicht (…) is het onder voorwaarden kunnen toestaan van deze activiteit en daarmee het realiseren van een **balans** tussen **wonen** en de **toeristische verhuur** van woonruimte in die gebieden van de gemeente waar de genoemde negatieve neveneffecten, zoals de druk op de **leefbaarheid** en de **woningmarkt** als gevolg van deze toeristische verhuur **ernstig** zijn en een registratie- of meldplicht, geen soelaas bieden of niet effectief zijn. (…) Een vergunningplicht kan slechts worden ingesteld als (…) deze maatregel **noodzakelijk** is voor het bereiken van de geschetste **balans**. Een vergunningplicht kan ook gepaard gaan met een **nachtencriterium** en/of een **meldplicht** per verhuring.*
*Een systeem van vergunningen kan in beginsel **geen totaalverbod** inhouden. Iedereen die aan de voorwaarden van de vergunning voldoet, komt in beginsel in aanmerking voor een vergunning.(…)*[77]
*De gemeenteraad kan (…) indien dat op basis van de **lokale omstandigheden noodzakelijk** is een **maximum stellen aan het aantal vergunningen** dat in (het aangewezen) gebied kan worden afgegeven. (…)*
Indien de gemeenteraad hiertoe overgaat, is het noodzakelijk dat hij onderbouwt waarom in dat gebied een maximum moet worden gesteld en waarop dit maximum gebaseerd is.

2.3.4.3. Beschouwing

1. Inleiding

Dat de vergunningplicht alleen kan worden ingevoerd indien ook voor het platform een nummer-toon-plicht geldt, is niet voor de hand liggend. In het oorspronkelijke wetsvoorstel ontbrak de nummer-toon-plicht voor het platform. Toen de laatste plicht middels de aanvaarding van een amendement in de Tweede Kamer uiteindelijk kracht van wet kreeg, is de wetgever mogelijk vergeten de eerste zinsnede in artikel 23b Hw 2014 ("Indien de gemeenteraad toepassing heeft gegeven aan artikel 23a") dienovereenkomstig aan te passen (door in die zinsnede na < artikel 23a > toe te voegen: < eerste lid
Dit is wel expliciet gebeurd in artikel 23e Hw 2014.

2. De woonruimte-voorwaarden en algemene verhuurders-voorwaarden

Uit § 2.2 volgt dat de vergunningplicht uitsluitend ingezet kan worden in geval sprake is:

(1) van toeristische verhuur van woonruimte,
(2) behorend tot een in de huisvestingsverordening **aangewezen categorie woonruimte** en gelegen in een in die verordening **aangewezen gebied,**
(3) welke aanwijzingen **rechtmatig** zijn geschied, en
(4) de regeling van de vergunningplicht conform de '**algemene verhuurders-voorwaarden'** is, dat wil zeggen:
    (a) is bij wet voorzien,
    (b) is **niet-discriminatoir**,
    (c) is gerechtvaardigd door een dwingende reden van **algemeen belang**,
    (d) is **geschikt** om het nagestreefde doel te bereiken en gaat niet verder dan nodig om dat doel te bereiken (**proportioneel** is) en dit doel kan niet met minder vergaande middelen worden bereikt (**eis van evenredigheid**).

[77] Zie MvT Wtv, m.n. p. 9 en 19.

Voor een algemene beschouwing over de voorwaarden (1), (2) en (3), verwijs ik kortheidshalve naar § 2.2.3.

Aan voorwaarden 4.a en 4.b zal in beginsel voldaan zijn, nu de regeling van de quotumplicht respectievelijk (i) in de Hw 2014 is voorzien, en (ii) voor alle aanbieders (bewoners en investeerders) geldt. Aangenomen kan worden dat in **situatie X** (een investeerder verhuurt) sprake is van een **dwingende reden van algemeen belang** (zie § 2.2.3.3, onder 1).
Voor de situatie dat een bewoner verhuurt (**situatie Y**) dient het college/de gemeenteraad aan de hand van zo veel als mogelijk actuele, lokale en kwantificeerbare gegevens aan te tonen dat aan voorwaarde (4.c) is voldaan (zie § 2.2.3.3, onder 2).

Betwijfeld kan worden of aan voorwaarden 4.d (**de eis van evenredigheid**) is voldaan. Afhankelijk van een adequate onderbouwing van de noodzakelijkheid van het vergunningenstelsel, *waarom de inzet van dit - het zwaarste - instrument noodzakelijk is (en een lichter instrument als een quotumplicht en/of meldplicht niet kon worden volstaan), alsmede waarom gekozen is voor het in de huisvestingverordening vastgestelde systeem van vergunningverlening maximum aantal vergunningen en waarom niet kan volstaan worden met een hoger maximum*[78], kan de algemeen-belang-voorwaarde (4.d) gerechtvaardigd zijn.

Een vergunningplicht is het **zwaarste instrument** dat in een huisvestingsverordening ingezet kan worden. Een vergunningplicht kan alleen ingezet worden als een lichter instrument niet volstaat.[79]

Een minder vergaande maatregel zou bijvoorbeeld voor aanbieders/verhuurders kunnen zijn:

a. In plaats van een **algemene vergunningplicht:** het invoeren van:
    1. een vergunningplicht voor een **specifieke wijk**;
    2. een **beperkte vergunningplicht**, dat wil zeggen uitsluitend voor bepaalde groepen van verhuurders (bijvoorbeeld voor investeerders) in plaats van een algemene vergunningplicht;
    3. het **stellen van voorwaarden** bij de vergunningverlening.
b. In plaats van een **vergunningplicht:** het invoeren van:
    1 een **quotumplicht** met of zonder meldplicht;
    2 **louter een registratie- of quotumplicht** (omdat het college daarmee voldoende inzicht krijgt in waar toeristische verhuur plaatsvindt),

Alleen een deugdelijk onderzoek kan aantonen dat aan de **eis van evenredigheid** wordt voldaan.

> *Bij het instellen van een quotum (…), vereist het gelijkheidsbeginsel dat aan (potentiële) gegadigden **gelijke kansen** moeten worden geboden om in aanmerking te komen voor deze vergunningen.*[80] *Daarom worden schaarse vergunningen in beginsel niet voor onbepaalde tijd, doch voor een bepaalde tijd verleend. Op deze wijze komen personen die vanwege het quotum in eerste instantie geen vergunning kregen, na één of twee jaar mogelijk wel in aanmerking voor een vergunning. Ook kan gedacht worden aan een systeem van vergunningen waarbij een aanbieder slechts gedurende een bepaalde periode (bijvoorbeeld winterperiode) zijn woonruimte toeristisch mag verhuren en een andere aanbieder in hetzelfde gebied gedurende een andere periode (bijvoorbeeld zomerperiode).*
> *In de huisvestingsverordening moet voorzien worden in een eerlijke, transparante en niet-discriminatoire verdelingsprocedure waarbij iedere vorm van willekeur wordt uitgesloten.* [81]

[78] MvT Hw 2009/10, p. 8 en p. 19.
[79] MvT Wtv, onder 3.4.
[80] ECLI:NL:RVS:2016:2927.
[81] MvT Wtv, onder 3.6. Dienstenrichtlijn

Uit dit citaat volgt dat een vergunningenstelsel voor gemeenten veel administratieve, handhavings- en uitvoeringslasten oproept en om die reden niet aantrekkelijk is.

> *6. Een **totaalverbod is een grote inbreuk** op het eigendomsrecht en het vrij verkeer van diensten en zal slechts in **zeer uitzonderlijke omstandigheden** als een gerechtvaardigde maatregel worden gezien,* aldus de minister.[82]

Daarnaast is een **totaal verhuurverbod** (het college verstrekt geen enkele vergunning) in strijd met de **eis van evenredigheid**. Er zijn immers minder vergaande maatregelen mogelijk.

Zie ook hierna het - ingetrokken - amendement van Groen Links om het college de bevoegdheid te geven een totaal verhuurverbod in te laten stellen (zie § 2.3.4.5).

3. Vergunningvoorwaarden

> *Het college (…) kan **voorwaarden** verbinden aan de vergunning, zoals **een maximum aantal nachten** per jaar dat de woonruimte toeristisch mag worden verhuurd. Andere voorwaarden kunnen zijn dat degene die een woonruimte toeristisch verhuurt in de BRP zijn **woonadres** heeft in betreffende woonruimte, dat de betreffende woonruimte slechts gedurende een bepaalde periode van het jaar toeristisch mag worden verhuurd of dat er slechts **een maximum aantal gasten** gelijktijdig in de woonruimte mag verblijven. De voorwaarden die het college van burgemeester en wethouders in de vergunning kunnen opnemen, moeten door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening worden vastgesteld.* [83]

Het college kan dus voorwaarden verbinden aan de vergunningverlening (art. 24 Hw 2014). De voorwaarden dienen binnen het kader van de Hw 2014 te blijven, dat wil zeggen gericht te zijn op realisering van de 1e of 2e doelstelling (respectievelijk het beschermen van de woonruimtevoorraad of de leefbaarheid).
Zo is bijvoorbeeld de voorwaarde niet toegestaan dat de woonruimte niet aan een woningcorporatie toebehoort en - anders dan de MvT hierboven stelt - niet toegestaan om te eisen dat aan niet meer dan 4 personen wordt verhuurd.[84] Immers die verhuur tast de woonruimtevoorraad niet (per definitie) aan, en zonder nader bewijs is ook niet aannemelijk dat die verhuur de leefbaarheid aantast.
Een dergelijk verbod zou ook in strijd zijn met het discriminatieverbod (zie § 2.2.3.2). Het zou immers verhuurders die een woning huren van een woningcorporatie zonder objectieve (bestuursrechtelijke) rechtvaardiging benadelen ten opzichte van verhuurders die op een andere wijze huren.
Hetzelfde geldt (i) voor de voorwaarde dat sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 3 Wet Bibob (bijv. art. 3.9.1, onder a, Hv Amsterdam 2020❸) en - anders dan de minister in het citaat hierboven stelt - (ii) voor de voorwaarde dat de verhuurder is 'ingeschreven' en daar het centrum van zijn levensbelangen heeft (bijv. art. 3.9.5, lid 1, onder a, Hv Amsterdam 2020❸[85])

Voor een vergunningenstelsel gelden tevens de vergunningsvoorwaarden uit artikel 10 Dienstenrichtlijn:

> *1. Vergunningstelsels zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen.*
> *2. De in lid 1 bedoelde criteria zijn: (…)*
> *d) duidelijk en ondubbelzinnig;*
> *e) objectief;*
> *f) vooraf openbaar bekendgemaakt;*
> *g) transparant en toegankelijk.*

[82] Zie MvT Wtv, m.n. p. 9 en 19.
[83] Zie MvT Wtv, p. 9 en 10
[84] Zoals Amsterdam verbiedt in art. 3.9.1 Hv Amsterdam 2020.
[85] Zonder adequate onderbouwing kan niet worden aangenomen dat vakantieverhuur door een ander dan een niet-ingeschrevene per definitie de leefbaarheid aantast.

Gemeenteraden hebben de mogelijkheid om een **vrijstelling** van de vergunningplicht in de verordening op te nemen[86]. [87].

Ingeval sprake is van toeristische verhuur en aan de voorwaarden voor de inzet van een instrument is voldaan, is mijns inziens een quotum-met-meldplicht toereikend (mits ook het aantal dagen deugdelijk kan worden onderbouwd).

2.3.4.4. Conclusie

Het voorgaande leidt ertoe dat op basis van door de gemeente ingebrachte actuele, lokale en kwantificeerbare gegevens - zelfs indien in aanmerking wordt genomen de ruime beoordelingsvrijheid die de wetgever heeft met betrekking tot de vraag of aan de algemeen-belang-voorwaarde en aan de evenredigheidsvoorwaarde is voldaan - niet snel de conclusie kan worden getrokken dat een ingestelde vergunningplicht conform de Hw 2014 en het Europese recht zijn. Alleen in uitzonderingssituatie zal zich dit voordoen.

2.3.4.5. Het - ingetrokken - amendement waarbij het college een totaal verhuurverbod kon instellen

De zeer beperkte mogelijkheden voor een **gemeenteraad** om een totaal verhuurverbod in te stellen achtte Groen Links onvoldoende. Tijdens de kamerbehandeling van het wetsvoorstel Wtv diende zij een amendement in waarbij niet de gemeenteraad, maar het **college** de bevoegdheid kreeg gebieden aan te wijzen waar toeristische verhuur verboden was.

> *Artikel 23ca*
> *Ter beperking van overlast kunnen burgemeester en wethouders een gebied aanwijzen waar een door hen omschreven vorm van toeristische verhuur van woonruimte voor een door hen te bepalen periode verboden is.*
> ***Toelichting***
> *Met het voorliggende wetsvoorstel krijgen gemeenten de mogelijkheid om in de huisvestingsverordening te bepalen dat bepaalde categorieën van woonruimten, gebieden en vormen van toeristische verhuur aanwijzen voor het nachtencriterium. De gemeenten kunnen in de verordening een maximum aantal nachten stellen op de verhuur van deze woonruimten in de aanwezen gebieden voor de aangewezen vorm van toeristische verhuur. Dit aantal nachten kan in principe nul bedragen. Wanneer een gemeente dus veelvuldige overlast in een buurt ervaart, kan de gemeente in een verordening deze buurt aanwijzen en **het aantal nachten dat woningen voor toeristische doeleinden hier verhuurd mogen worden, op nul stellen**. Dit is wel een procedure die via een huisvestingsverordening verloopt en daardoor tijd in beslag kan nemen. Indiener stelt daarom voor om **deze bevoegdheid ook bij burgemeester en wethouders te leggen** zodat in het kader van spoedige aanpak van overlast van verhuur gemeenten adequaat kunnen optreden.*[88]

Dat ging volgens minister in tegen de opzet van de Hw 2014. Zij schreef:

> ***De huisvestingsverordening is het uitgangspunt*** *van de Huisvestingswet. Daarin zouden bevoegdheden moeten worden opgenomen waarover de gemeenteraad zich zou uitspreken. Dat doen door* ***een bevoegdheid bij B en W te beleggen zonder tussenkomst van de gemeenteraad doorkruist wel een beetje de democratische legitimatie om gebieden te kunnen aanwijzen*** *waar een verbod zou moeten gelden. Het amendement doorkruist ook de systematiek uit het wetsvoorstel om* ***eerst inzicht*** *te krijgen in de toeristische verhuur door middel van de* ***registratieverplichting*** *alvorens over te gaan tot* ***meer ingrijpende instrumenten*** *als een nachtencriterium of een vergunning, als uit het verkregen inzicht blijkt dat dit noodzakelijk is. Dat bouwt dus op. Het wetsvoorstel sluit een verbod weliswaar niet uit, maar een verbod is moeilijk te rechtvaardigen als het inzicht voor die onderbouwing ontbreekt of als zou kunnen worden volstaan met minder ingrijpende maatregelen.*[89]

---

[86] Nota van Wijziging, *Kamerstukken II*, 2019/20, 35 353, nr. 7 (onder B).
[87] Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 3 (hierna MvT Wtv), § 3.4.
[88] *Kamerstukken II*, 2019/20, 35 353, nr. 9.
[89] Toelichting *Kamerstukken II*, 2020/21, 35 353, nr. 36, p. 15 en p. 29.

Nadat de minister het amendement ontraden had werd het ingetrokken[90].

Een **totaalverbod** mag dus uitsluitend krachtens de huisvestingsverordening - in zeer uitzonderlijke omstandigheden - worden ingesteld en dan alleen door het aantal nachten dat mag worden verhuurd (het quotum) of het aantal vergunningen op nihil te stellen, mits aan de hand van zo veel als mogelijk actuele, lokale en kwantificeerbare gegevens aangetoond is dat aan de woonruimte- en algemene verhuurders-voorwaarden is voldaan.

2.3.4.6. Aanwijzingsbevoegdheid voor college van 'verbod op vakantieverhuur'

Ondanks voorgaande paragraaf heeft de gemeenteraad van Amsterdam in artikel 3.7.3, onder 3, Hv Amsterdam 2020❸ bepaalt:

> *3. Burgemeester en wethouder kunnen gebieden aanwijzen waar een nachtencriterium van nul nachten geldt, betekenende een **verbod op vakantieverhuur**.*

Hiermee gaat de gemeenteraad van Amsterdam lijnrecht in tegen - strekking van - de Hw 2014. Meer hierover in § 4.5.4.1.

2.4. Schema Wtv-verhuurders-plichten

Geval A Aanbod tot verhuur-overeenkomst ↓	**Geval B** Verhuur-overeenkomst ↓		**X = inzet Hw 2014-instrument is niet toegestaan**
Betreft **toeristische verhuur**, dat wil zeggen (1) een verblijf ? (2) aan niet-inwoner ? (3) tegen betaling ? Ja ↓		**→ nee →**	**X**

[90] *Kamerstukken II*, 2020/21, 35 353, nr. 36, p. 29.

Betreft **Hw-2014-woonruimte**, dat wil zeggen (1) een besloten ruimte die, (2) al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, (3) bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden (art. 1, lid 1, onder 1º Hw 2014) Ja ↓			→ **nee** →	**X**
Woonruimte **én** locatie zijn **aangewezen** *?			→ **nee** →	**X**
↓ Ja Aanwijzingen zijn geschied om - in geval van schaarste - **krimp** van de **woonruimtevoorraad** als gevolg van toeristische verhuur te voorkomen [91] * (**overlast/leefbaarheidsproblemen niet van belang**) ↓ Ja	→ **nee** →	[92] Aanwijzingen zijn geschied om **overlast/leefbaarheids-problemen** als gevolg van toeristische verhuur te voorkomen * (**schaarste is geen voorwaarde**) ↓ ja	→ **nee** →	**X**
Is de regeling van de inzet van de nummer-toon-, quotum-, meld- en vergunningplicht Is **rechtmatig**, dat wil zeggen (1) niet-**discriminatoir ?** (2) gerechtvaardigd door een **dwingende reden van algemeen belang**? (3) **geschikt** om het nagestreefde doel te bereiken en gaat niet verder dan nodig om dat doel te bereiken en dit doel kan niet met minder vergaande middelen worden bereikt (**eis van evenredigheid**) ? **ja** ↓			→ **nee** →	**X**
Gemeenteraad is **bevoegd** tot instellen van ↓				
Geval A (voor aanbieder) Een **nummer-toonplicht (registratieplicht)** ex art. 23a, lid 1, Hw 2014	**Geval B (voor verhuurder)** (1) een quotumplicht ex art. 23b, lid 1, Hw 2014 (2) een meldplicht (art. 23b, lid 2, Hw 2014) (3) een vergunningplicht (ex art. 23c, Hw 2014)			

* = De college/gemeenteraad bewijst de 'aanwijzingen' en brengt dusdanige gegevens in dat de conclusie gerechtvaardigd is dat de aanwijzingen rechtmatig zijn.

[91] Alleen doorlopende verhuur van woonruimte door niet-bewoner (een investeerder) aan niet-inwoner (vaak een toerist) voldoet hieraan (woonruimte dient vanwege doorlopende verhuur aan bewoner niet meer voor bewoning).

[92] Het is essentieel dat hier geen pijl staat (eerst beoordelen of de woonruimtevoorraad krimpt als gevolg van toeristische verhuur; zo niet dan pas beoordelen of er relevant overlast is; zie § 2.2.1.3).

2.5. Het territorialiteitsbeginsel en de wetgevende bevoegdheid (Wtv-verhuurders-plichten)

De vraag of de nationale en lokale wetgever bevoegd zijn bij wetgeving (de Hw 2014 en de huisvestingsverordening) de in het buitenland woonachtige aanbieder/verhuurder Wtv-verhuurders-plichten op te leggen, beantwoord ik bevestigend (zie verder § 3.10.2).

2.6. Het Parijse arrest[93] versus de regeling van de Wtv-verhuurders-plichten

	De regeling uit het Parijse arrest	De Nederlandse regeling van de Wtv-verhuurders-plichten
1.	bevat een meldplicht en een vergunningplicht	bevat een registratie-, quotum-, meld- en/of een vergunningplicht
2.	'vergunningplicht' in geval van wijzigingen in het gebruik van gemeubileerde woonruimte, hieronder wordt "herhaalde en kortstondige" verhuur aan toeristen mede begrepen	van toepassing ingeval van **toeristische verhuur** in aangewezen gebieden betreffende aangewezen woonruimten
3.	compensatiemogelijkheid	mogelijkheid tot vrijstelling in huisvestingsverordening
4.	aan niet-bewoners	aan niet-bewoners
5	door investeerders	door bewoners en investeerders
6	in grote gemeenten	in aangewezen gemeenten
7	regeling beoogt de 'waarborging van een toereikend aanbod van betaalbare woningen voor langdurige verhuur'	regeling beoogt het beschermen 1. van de woonruimtevoorraad (bij verhuur door investeerders, sitatie X, 1e doelstelling) en/of 2. de leefbaarheid van de woonomgeving (bij verhuur door bewoners, situatie Y, 2e doelstelling)

Er zijn dus wezenlijke verschillen tussen de twee regelingen. Rij 2, 5 en 7 tonen aan dat de reikwijdte van de Franse regeling aanmerkelijk beperkter was en anders van aard was dan de - Nederlandse - regeling van de Wtv-verhuurders-plichten.

Het oordeel van het EU Hof - dat de Franse regeling in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn (r.o. 109 Parijse arrest) - betekent derhalve niet zonder meer dat ook de Nederlandse regeling van de Wtv-verhuurders-plichten aan die richtlijn voldoet. Daarvoor zijn de verschillen te groot.

2.7. Het te prefereren instrument

Ingeval sprake is van ernstige overlast als gevolg van toeristische verhuur en aan de voorwaarden (uit § 2.2) is voldaan, zal een quotum-met-meldplicht (mits ook het aantal dagen voldoende is onderbouwd) het lichtste instrument zijn, dat de overlast adequaat aanpakt.

Een quotumstelsel is relatief gemakkelijk in te voeren en kent niet de nadelen die aan een vergunningenstelsel kleven.
In geval een gemeente een quotum (van stel 60 dagen) hanteert, is toeristische verhuur door investeerders/verhuurders (**de X-situaties**) – die woonruimten opkopen om die op die wijze te verhuren – commercieel niet meer interessant. Hun verdienmodel, dat gebaseerd is op veelvuldige verhuurinkomsten, is afwezig. Dus aan de 1e doelstelling (het beschermen van de woonruimtevoorraad) wordt voldaan.

[93] Zie § 2.2.2.1, onder 1.

Voor bewoners/verhuurders (**de Y-situaties**) betekent deze oplossing dat hun rechten niet te veel en niet op een onrechtmatige wijze worden ingeperkt. Zij zullen dusdanig weinig mogen verhuren dat het karakter van woonwijken niet meer wordt aangetast. De overlast die aan toeristen die verblijven in van bewoners gehuurde woonruimten, is toe te rekenen, zal door deze maatregel hoe dan ook wezenlijk minder worden.

Daar komt bij dat, gelet op voorgaande paragraaf, een vergunningenstelsel sterk geclausuleerd en kostbaar is en ook om die reden voor een gemeenteraad geen aantrekkelijk instrument is.

Ik kan mij onder de huidige omstandigheden geen situatie voorstellen waarin een quotum-met-meldplicht niet toereikend zou zijn en een vergunningplicht noodzakelijk is.

3. De Wtv-platform-verplichting in de Hw 2014 (algemeen)

3.1. Inleiding

Op 1 april 2021 schreef de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer:

> *De verhuur van woningen aan toeristen via **digitale platforms** heeft afgelopen jaren een enorme vlucht genomen. Hoewel er niets mis is om je woning tijdelijk te verhuren aan toeristen als je met vakantie bent, gaat dit niet altijd zonder problemen. In sommige gevallen is er sprake van **overlast** en in bepaalde regio's **verstoort toeristische verhuur de lokale woningmarkt**. Verder zijn niet alle woningen geschikt voor toeristische verhuur, wordt niet altijd toeristenbelasting betaald of worden woningen te vaak verhuurd aan toeristen. Dit alles gaat ten koste van een goede balans tussen wonen en toerisme, het leefklimaat in buurten en van woningzoekenden. Daarom is per 1 januari 2021 de Wet toeristische verhuur van woonruimte inwerking getreden.*[94]

Op 7 oktober 2020 zijn in de Hw 2014 bepalingen geïntroduceerd die gemeenteraden de bevoegdheid geven om verplichtingen op leggen aan *degene die een dienst verleent gericht op het publiceren van aanbiedingen voor toeristische verhuur*[95]. De wetgever beoogde hiermee slechts 'digitaal platforms' te treffen[96]. Ik zal de doelgroep hierna met 'platform(s)' aanduiden.
De gemeenteraad kan platforms in de huisvestingsverordening verplichten:

1 verhuurders te informeren over hun eventuele (op de Hw gebaseerde) registratie-, quotum- en/of meldplichten (**de info-plicht**, ex art. 23d Hw 2014);
2 uitsluitend aanbiedingen te 'publiceren' met een door de gemeente verstrekt registratienummer (**de nummer-toon-plicht voor platforms**, ex art. 23a, lid 3, Hw 2014);
3 een aanbieding niet meer te 'tonen' indien het college (van burgemeester en wethouders) het platform meegedeeld heeft dat de verhuurder zijn quotum heeft overschreden (**het publicatieverbod na quotum-benutting**, ex art. 23e Hw 2014);

(**de Wtv-platform-verplichtingen**).

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening het college de bevoegdheid geven het schenden van de Wtv-platform-verplichtingen op basis van artikel 35, lid 1, Hw 2014 te beboeten.

3.2. De achtergrond van de Wtv-platform-verplichtingen

In het Wtv-wetsvoorstel was aanvankelijk alleen een regeling voor verhuurders opgenomen (dat wil zeggen een regeling waarbij toeristische verhuurders een registratie-, quotum- ,meld- en/of vergunningplicht[97] konden worden opgelegd). Volgens de Tweede Kamer dragen *ook* digitale platforms verantwoordelijkheid voor de aantasting van de woonruimtevoorraad of de leefbaarheid van de woonomgeving die het gevolg is van toeristische verhuur[98]. De digitale platforms hebben jegens gemeenten een zorgplicht om die problemen aan te pakken, van hen mogen in dat kader

---

[94] Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 1 april 2021 aan de Tweede Kamer.
[95] Aldus art. 23d en 23e Hw 2014. Daarentegen geldt art. 23a, lid 3, Hw 2014 voor < iedere aanbieder > en art. 33a, onder b, Hw expliciet voor < digitaal platforms > (zie art. 1, lid 1, onder a, Hw 2014).
[96] Zie de 'Toelichtingen' (*Kamerstukken II* 2019/20 of 2020/21, 35 353, nrs. 20, 22, 27 en 39). Mijns inziens is het meer dan wenselijk de wettekst - die een veel groter bereik kent - dienovereenkomstig aan te passen.
[97] Art. 23a, art. 23b, lid 1 en 2, alsmede art. 23c Hw 2014.
[98] "Het lijkt alsof platforms in dit land bepalen wat er in de wet komt te staan en wat niet. Dat is echt onwenselijk. Ik zal straks ook een motie indienen om dit in de toekomst te voorkomen" Toelichting *Kamerstukken II*, 2020/21, 35 353, nr. 36, p. 14.

redelijke maatregelen worden verwacht en zij kunnen verplicht worden de Wtv-verhuurders-plichten mede te handhaven, aldus de breed gedragen opvatting in de Tweede Kamer[99].

De kamer vond het onwenselijk dat platforms uitsluitend via vrijwillige afspraken met de gemeenten bijdragen aan het terugdringen van de schaarste en de overlast. Zij drong aan op wettelijke verplichtingen voor platforms.

Hoewel de minister strijd met het Unierecht vreesde, heeft de Tweede Kamer amendementen op het wetsvoorstel ingediend en aangenomen[100]; zij het dat de artikelen 23a, lid 3, en 23d Hw 2014 - die volgens de minister mogelijk in strijd waren met het Unierecht - pas in werking zijn getreden na het doorlopen van de 'notificatieprocedures' (zie § 3.10.5)[101].

Op 1 april 2021 schreef de Minister aan de Tweede Kamer

> *Omdat (PFG de notificatieprocedure) niet heeft geleid tot bezwaren van de Europese Commissie of de andere lidstaten, kunnen de beide artikelen (PFG art. 23d en art. 23a, lid 3, Hw 2014) per 1 juli 2021 via een koninklijk besluit[102] in werking treden.*

Met betrekking tot de amendementen die geleid hebben tot
- artikel 23e Hw 2014(het publicatieverbod na quotum-benutting);
- artikel 33a,onder b, Hw 2014 (de bevoegdheid voor het college een 'aanwijzing' aan digitale platforms te geven een tijdelijk verboden verhuuraanbieding te blokkeren),

achtte de minister een notificatieprocedure niet noodzakelijk Zij werken vanaf 1 januari 2021.
De minister achtte het ook niet nodig om een notificatieprocedure te starten met betrekking tot het opleggen van een **last onder bestuursdwang** ter handhaving van artikel 5:20, lid 1, Awb (in de regel opgelegd aan een **platform**) (art. 33, lid 3, Hw 2014; zie § 6.2.3).

Bij de bespreking van de genoemde artikelen kom ik op het standpunt van de minister terug.

De amendementen die gemeenteraden de mogelijkheid bood om verplichtingen in te voeren voor platforms vormden een ingrijpende, fundamentele en verregaande uitbreiding van het wetsvoorstel (dat zich alleen op verhuurders richtte). Bovendien zijn ze wetstechnisch gebrekkig geformuleerd. Mijns inziens had de Raad van State hierover gehoord dienen te worden[103]. Dat is niet gebeurd.

Het komt mij voor dat het wetsvoorstel na de kamerbehandeling terug gemoeten had naar de ministerraad. Mij is niet bekend of dat gebeurd is.

---

[99] *Kamerstukken II*, 2019/20, 35 353, nr. 36 (m.n. p. 22 e.v.).
[100] De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel Wtv, op 22 september 2020 met algemene stemmen aangenomen. De Eerste Kamer heeft het op 6 oktober 2020 'als hamerstuk' afgedaan.
[101] Brief van de minister aan de Tweede Kamer van 1 april 2021 (kenmerk 2021-0000156823).
Zie ook Kb 2020, 566 ("Deze verplichtingen kunnen eerst na het doorlopen van de in de (IT-Richtlijn) voorgeschreven notificatieprocedure in werking treden. Dat betekent dat deze alsdan later in werking zullen treden dan de mogelijkheden om verplichtingen op te leggen aan de aanbieders van woonruimte voor toeristische verhuur."; conform *Kamerstukken II,* 2020/21, 35 353, nr. 40).
[102] KB van 12 april 2021, Stb. 2021, 230.
[103] Art. 18 Wet op de Raad van State jo Aanwijzingen voor de regelgeving, 7.15 Advies Afdeling advisering over ingrijpende wijziging.

3.3. De doelgroep van de Wtv-platform-verplichtingen

3.3.1. De drie doelgroepen in de Wtv

1. Het digitaal platform

De wetgever beoogde gemeenten de mogelijkheid te geven 'digitaal platforms' (zoals Airbnb) Wtv-platform-verplichtingen op te leggen. De Hw kent een definitie van een digitaal platform, te weten (onderstreping PFG):

> *degene die een dienst van de informatiemaatschappij verleent gericht op het publiceren van aanbiedingen voor toeristische verhuur*[104] ***(de Wtv-definitie)***.

Uitsluitend artikel 33a, aanhef en onder b, Hw 2014 (de advertentie-blokkeringsaanwijzing na een tijdelijk verhuurverbod wegens recidive) gebruikt deze definitie.

Naar mijn mening is dit een onbegrijpelijke definitie. Wat verstaat de wetgever onder '**informatiemaatschappij'**? Zou er één (straf)rechter zijn die een 'informatiemaatschappij' wegens schending van een Wtv-platform-verplichting bestraft zonder te weten wat met dat woord bedoeld wordt?

2. De doelgroep in de artikelen 23d en 23e Hw 2014 (de info-plicht respectievelijk het publicatieverbod na quotum-benutting)

In plaats van het overnemen van de Wtv-definitie, heeft de wetgever in de artikelen 23d en 23e Hw 2014 zelfstandig een - zeer ruime - doelgroep geformuleerd (nummering PFG):

> *①*[105] ***degene*** *die een dienst ② verleent ③ gericht op ④ het publiceren van aanbiedingen ⑤ voor* ***toeristische verhuur***[106]

De in de Wtv-definitie onderstreepte, gele woorden ('*van de informatiemaatschappij'*) zijn daarbij - abusievelijk ? - weggevallen, waarmee genoemde artikelen een veel groter bereik hebben gekregen.

3. De doelgroep in artikel 23a, lid 3, Hw 2014 (de info-plicht)

Artikel 23a, lid 3, Hw 2014 (de nummer-toon-plicht) kent zelfs een nog ruimere doelgroep: deze verplichting kan worden opgelegd aan < *een ieder* > die een aanbieding voor toeristische verhuur 'publiceert'.

3.3.2. De (veel te) ruime tweede en derde doelgroep in de artikelen 23d en 23e Hw 2014

De grootte van de doelgroep in de artikelen 23d en 23e Hw 2014 wordt met name bepaald door twee factoren:

1. Wie valt onder '**degene'**, en
2. Wat valt onder **toeristische verhuur**

1. Degene ①

Wie '***degene'*** - in bovenstaande gecursiveerde zinsnede - is wordt in de Toelichting op de amendementen niet toegelicht. Ik vind deze omschrijving niet helder. Ik leg ze, gelet op de strekking van de regeling van de Wtv-platform-verplichtingen, zo uit:

Bij ② 'verleent'

Gaat het om de dienstverlening die het platform **feitelijk doet**; niet om zijn intentie of zijn gebruikelijke activiteit. Het hoeft ook niet de hoofdactiviteit van de dienstverlener te zijn. Zo verricht Airbnb vele andere activiteiten.

---

[104] Art. 1, lid 1, onder a, Hw 2014.

[105] Deze nummering gebruik ik hierna in § 3.2.2.

[106] Deze definitie is uitsluitend in artikel 33a, aanhef en onder b, Hw 2014 gebruikt.

Bij ③ ‘gericht op’
‘gericht op’ wil zeggen: ‘met als doel’.

Bij ④ ‘het publiceren van aanbiedingen’
In plaats van ‘het publiceren’ gebruikt de wet en de Toelichting - door elkaar - ook ‘het bekendmaken’ en ‘het tonen’. Mijns inziens zijn de laatste woorden (*het tonen*) het meest geschikt in dit verband.

Bij ⑤ ‘voor toeristische verhuur’
Artikel 1, lid 1, onder 1^0,Hw omschrijft toeristische verhuur als: *in een woonruimte tegen betaling bieden van verblijf aan personen die niet als ingezetene zijn ingeschreven*.[107]

De wetgever heeft dus een zeer ruime doelgroep gecreëerd.

Mutatis mutandis geldt het bovenstaande eens te meer voor de derde doelgroep (de info-plicht ex art. 23a, lid 3, Hw 2014).

3. Voorbeelden van ‘platforms’
De combinatie van bovenstaande twee elementen impliceert dat onder ‘platforms’ bijvoorbeeld vallen:
1. onlineplatforms met Wtv-verhuur-aanbiedingen als Airbnb en Booking.com;
2. huizenruil organisaties[108];
3. omroepen die middels advertenties deelnemers zoeken voor programma’s als < Doe alsof je thuis bent > [109]
4. zoekmachines als HomeToGo.com en Markplaats.nl;
5. websites die expats voor korte tijd woonruimte te huur aanbieden;
6. facebook, voorzover daarop aanbiedingen voor toeristische verhuur getoond worden;
7. whats app, voorzover een gebruiker daarop aan anderen - bijvoorbeeld aan collegae in een whatsgroep - een aanbieding voor toeristische verhuur van zijn woning toont;
8. (nationale en internationale) week-, dagbladen, magazines en dergelijke met aanbiedingen van vakantiewoningen;
9. studenten- en universiteitsbladen die - afsluitbare - kamers (met gemeenschappelijke sanitaire - en kookvoorzieningen) aanbieden.

3.3.3. De doelgroep voor Wtv-platform-verplichtingen (wettelijk) beperken
Het is, gelet op de diverse toelichtingen op de desbetreffende artikelen[110] niet de bedoeling van de wetgever geweest om de Wtv-platform-verplichtingen op te leggen aan andere dan digitale platforms (die toeristische verhuuradvertenties tonen).

---

[107] Zie voor bezwaren tegen deze - veel te ruime - definitie: ‘Woningverhuur aan toeristen Nu en in de toekomst in de vier grote steden’, NJB 2020/1890, afl. 29, p. 2143-2151.
[108] Aldus ook expliciet de gemeenteraad van Amsterdam (‘Wijzigingsverordening Wonen 2021’, II., Artikelsgewijze toelichting, Onderdeel A, p. 25).
Huizenruil.com schrijft op haar website: “Met 450.000 huizen in 187 landen zijn er genoeg vakantiemogelijkheden voor iedereen.” (In coronatijd in Nederland ruim 2.000 en in Amsterdam ruim 700).
[109] “In < Doe alsof je thuis > bent wisselen deelnemende huishoudens met een ander gezin van woning en zullen ook elkaars regels, gewoontes en dagelijkse klusjes overnemen”, aldus de KRO-NCRV op hun website.
[110] Het meest sprekende is de opmerking van de indiener van het amendement dat tot artikel 33a Hw heeft geleid:

> *Tot slot wordt er specifiek voor gekozen om het publicatieverbod **alleen te richten op digitale platforms.** De omschreven bestaande problematiek betreft panden die digitaal worden aangeboden. Er zijn **geen gevallen***

De EU-richtlijn < betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij > (hierna: de EU-richtlijn betreffende de informatieprocedure[111]) verstaat onder 'dienst' in artikel 1, lid 1:

> *b) „dienst": **elke dienst van de informatiemaatschappij**, dat wil zeggen elke dienst die gewoonlijk tegen **vergoeding**, langs **elektronische weg**, op afstand en op **individueel verzoek** van een afnemer van diensten wordt verricht.*
> *Voor de toepassing van deze definitie wordt verstaan onder:*
> *i) „op afstand": een dienst die wordt geleverd zonder dat de partijen gelijktijdig aanwezig zijn,*
> *ii) „langs elektronische weg": een dienst die wordt verzonden en ontvangen via elektronische apparatuur voor de verwerking (met inbegrip van digitale compressie) en de opslag van gegevens, en die geheel via draden, radio, optische middelen of andere elektromagnetische middelen wordt verzonden, doorgeleid en ontvangen,*
> *iii) „op individueel verzoek van een afnemer van diensten": een dienst die op individueel verzoek via de transmissie van gegevens wordt geleverd.*

Ik bepleit dan ook om

> *degene die een dienst verleent gericht op het publiceren van aanbiedingen voor toeristische verhuur van woonruimte*

in de artikelen 23a, lid 3, 23d en 23e Hw 2014 te vervangen door

> *degene die **een dienst van de informatiemaatschappij** verleent gericht op het publiceren van aanbiedingen voor **toeristische verhuur,** waarbij met **een dienst van de informatiemaatschappij** bedoeld wordt hetgeen de 'EU-richtlijn betreffende de informatieprocedure' daaronder in artikel 1, lid 1, begrijpt.*

In gelijke zijn het BW[112].

Hoewel aannemelijk is dat anderen dan digitale platforms voor het schenden van een Wtv-platform-plicht niet bestraft zullen worden, is het wenselijk dat de wettekst in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever wordt gebracht (ook voor wat betreft het begrip toeristische verhuur).

> ***bekend van grootschalige illegale verhuur via traditionele media**.*
> *(Kamerstukken II 2019/20, 35 353, nr. 22).*

[111] Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees parlement en de raad van 9 september 2015 (art. 1, lid 1).
[112] Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel, art. V.
In de MvT staat (*Kamerstukken II* 2001/02, 28 197, nr. 3, p. 12):

> *Onder het begrip «**dienst**» vallen aldus alle diensten die normaal tegen vergoeding, op afstand, via elektronische apparatuur voor de verwerking (met inbegrip van digitale compressie) en de opslag van gegevens, op individueel verzoek van een afnemer van de dienst worden verricht. Het element «**tegen vergoeding**» wordt zo ruim uitgelegd dat diensten van de informatiemaatschappij niet beperkt blijven tot diensten waarbij on-line overeenkomsten worden gesloten. Ook activiteiten waarvoor de afnemer niet betaalt, zoals het gratis aanbieden van on-line informatie of het ter beschikking stellen van zoekfaciliteiten op het internet, vallen onder het bereik van de richtlijn indien het gaat om aktiviteiten waarvoor doorgaans wordt betaald of die anderszins een zekere waarde in het economisch verkeer vertegenwoordigen. (…) Onder diensten van de informatiemaatschappij vallen verder diensten, al dan niet betaald, voor het doorgeven van informatie via een communicatienetwerk, voor het verschaffen van toegang tot een communicatienetwerk of het toegankelijk maken van informatie die verstrekt is door een afnemer van een dienst. **Beslissend** voor de vraag of er sprake is van on-line diensten in de zin van de richtlijn is niet of er een vergoeding plaatsvindt, maar de vraag of er **sprake is van een economische activiteit**. In dit opzicht haakt de richtlijn aan bij de rechtspraak van het Hof van Justitie over de vrijheid van dienstverrichting op grond van de artikelen 49 en 50 EG (zie o.m. zaak C-352/85, Bond van Adverteerders, Jur. 1988, 2085 en het arrest van 11 april 2000, gev. zaken C-51/96 en C-191/97, Deliège, Jur. 2000, 2549). Als gevolg van een en ander worden in ieder geval on-line activiteiten van persoonlijke of anderszins niet-economische aard niet door de richtlijn bestreken.*

Daar komt bij dat het voor de hand ligt dat digitale platforms - die vanwege schending van de Wtv-platform-verplichtingen beboet zijn - zich met succes op het gelijkheidsbeginsel zullen gaan beroepen.

Omdat in alle toeristische verhuur-documenten gesproken wordt van 'platforms' - en 'platforms' ook bedoeld zijn - als de doelgroep waarop de onderhavige verplichtingen betrekking hebben, zal ik het woord platform(s) ook in die zin gebruiken (hoewel de doelgroep dus ruimer is).

3.4. De Wtv-platform-verplichtingen en de Dienstenrichtlijn

Het **tonen van aanbiedingen** voor toeristische verhuur door een platform is een dienst in de zin van artikel 4, lid 1, Dienstenrichtlijn.

In geval die dienst 'vanuit een duurzame infrastructuur'[113] in Nederland wordt verricht (bijvoorbeeld Booking.com) is het platform voor de toepassing van de richtlijn in Nederland gevestigd. Woonruimte in de zin van de Hw 2014 - die voor toeristische verhuur wordt aangeboden - behoort tot zo'n duurzame infrastructuur.[114]
Omdat in de nationale en lokale regelgeving geen procedure *voor het platform* is opgenomen een vergunning voor het tonen van aanbiedingen voor toeristische verhuur aan te vragen[115] en te verkrijgen, gelden **niet** de bepalingen voor een **vergunningenstelsel** (art. 9 e.v. Dienstenrichtlijn), maar zijn de bepalingen voor een **'eisenstelsel'** uit artikel 15, lid 3, Dienstenrichtlijn van toepassing (zie hiervoor verder § 2.2.2.1).

In geval het tonen van aanbiedingen voor toeristische verhuur niet 'vanuit een duurzame infrastructuur' in Nederland wordt verricht, is het platform voor de toepassing van de Dienstenrichtlijn buiten Nederland gevestigd en is het platform elders in de EU gevestigd dan is de IT-richtlijn op haar dienstverlening van toepassing (zie § 3.10).

In § 3.5 ga ik er vanuit dat het platform in Nederland is gevestigd.

3.5. De woonruimte- en algemene platform-voorwaarden

3.5.1. Inleiding

Artikelen 23d, 23a, lid 3, en 23e Hw 2014 houden in dat uitsluitend in geval sprake is van een aanbieding voor toeristische verhuur een Wtv-platform-verplichting door de gemeenteraad kan worden ingevoerd.
Dat betekent dat **de woonruimte- en algemene verhuurders-voorwaarden** met betrekking tot de aanbieder(verhuurder) moeten zijn vervuld (zie § 2.2.2 en § 2.2.3).

Als die voorwaarden zijn vervuld - en de aanbieder dus registratie-, quotum-, meld- en/of vergunningplichtig is -, gelden **met betrekking tot het platform** de volgende voorwaarden:
(a) voorzien is bij wet,
(b) niet-**discriminatoir** is,

---

[113] Zie artikel 4, onder 5, Dienstenrichtlijn.
[114] "Het vergunningstelsel (alsmede de daarbij horende eisen) richt zich op de daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit (de toeristische verhuur van woonruimte) en wordt verricht vanuit een duurzame infrastructuur. In het geval van de verhuur van woningen, wat bij uitstek gezien kan worden als een duurzame infrastructuur, is dus sprake van vestiging. Daarmee valt het systeem alsmede de daarbij horende eisen onder hoofdstuk III van de (Dienstenrichtlijn), hetgeen ook door het EU Hof is bevestigd in het arrest in de zaak C-724/18.", aldus Nederland in WOB-document (zie voetnoot in § 2.2), Bijlage 5 ("Aanvullende onderbouwing").
[115] Begrijpelijkerwijs bestaat een dergelijke procedure niet. Immers zo'n procedure zou in strijd zijn met de 'het verbod op een algemene toezichtsverplichting in de IT-richtlijn'(zie § 3.10.4).

(c) gerechtvaardigd is door een dwingende reden van **algemeen belang**,
(d) **geschikt** is om het nagestreefde doel te bereiken en niet gaat verder dan nodig om dat doel te bereiken (**proportioneel** is) en dit doel niet met minder vergaande middelen kan worden bereikt (**eis van evenredigheid**).

(de **algemene platform-voorwaarden**)

Van belang is dat de lidstaten in zijn algemeenheid met betrekking tot de vraag of aan de voorwaarden uit de Dienstenrichtlijn en het EVRM is voldaan, veel beoordelingsvrijheid hebben.

De Wtv-platform-verplichtingen beperken naar mijn mening op geen enkele wijze de privacy van het platform (zie § 2.2.2.3).

3.5.2. Bij wet voorzien (voorwaarde a)

Aan voorwaarde (a) zal voor de regeling van alle Wtv-platform-verplichtingen in beginsel voldaan zijn, nu deze regeling in de Hw 2014 is voorzien.

3.5.3. Het discriminatieverbod (voorwaarde b)

Ook aan voorwaarde (b) zal voldaan zijn nu de regeling in de Hw 2014 van de Wtv-platform-verplichtingen in beginsel voor alle - in binnen- en buitenland woonachtige - aanbieders van woonruimte voor toeristische verhuur (bewoners en investeerders) geldt.

3.5.4. De algemeen-belang-voorwaarde (voorwaarde c)

Het ***tonen*** *van een aanbieding* voor toeristische verhuur waarbij de artikelen 23a, lid 3, 23d en 23e Hw 2014 (de Wtv-platform-verplichtingen) worden veronachtzaamd, leidt op zichzelf niet tot aantasting van de woonruimtevoorraad of van de leefbaarheid in een aangewezen wijk. In ieder geval heeft de nationale wetgever in de toelichtingen op de desbetreffende artikelen dit een en ander onvoldoende onderbouwd. Er is daartoe geen enkel relevant, hard en actueel gegeven aangevoerd. [116]

De argumenten die Nederland tijdens de notificatieprocedure gebruikte (zie § 3.10.5) gingen overwegend over het beschermen van de woonruimtevoorraad en de leefbaarheid. Zij hadden echter moeten gaan over verplichtingen die platforms met betrekking tot *het tonen* van aanbiedingen worden opgelegd.

Mijns inziens ontbreekt een dwingende reden van algemeen belang.

Hetgeen ik in § 3.10 (de IT-richtlijn) overigens betoog, geldt mutatis mutandis ook hier.

Reeds hierom acht ik geen enkele Wtv-platform-verplichting in overeenstemming met de Dienstenrichtlijn.

3.5.5. De eis van evenredigheid (voorwaarde d)

Deze eis betekent dat de regeling:

1. **geschikt** is om de woonruimtevoorraad of de leefbaarheid op meer dan bijkomstige wijze te beschermen,
2. niet verder gaat dan **noodzakelijk** is om dat doel te bereiken, en
3. dat doel **niet met minder vergaande maatregelen** bereikt kan worden.

[116] WOB-document (zie voetnoot in § 2.2), Bijlage 13, onder “Bijlage 1 (…) Aantasting van de leefbaarheid en veiligheid (…) Inbreuk op de openbare orde”, slot, gebruikt Nederland oude, niet relevante gegevens. Ook in WOB-document Bijlage 6 (Formulier A) gebruikt Nederland dergelijke gegevens. Zie ook WOB-document, Bijlage 13, onder “4.2 - Subsidiariteit (…) Artikel 23d Hw betreffende een informatieplicht”.

Allereerst geldt hier hetzelfde als voor de Wtv-verhuurders-plichten (zie § 2.2.3.4).

Daar komt bij dat de wetgever voor geen enkele Wtv-platform-verplichting naar mijn mening adequaat heeft onderbouwd dat de Wtv-*verhuurders*-plichten (de registratie-, de quotum-, de meld- en de vergunningplicht) op zichzelf niet toereikend zijn; anders gezegd, dat zonder het opleggen van een Wtv-platform-verplichting het beoogde doel niet bereikt kan worden. Daaraan doet niet af dat het opleggen van een Wtv-platform-verplichting wenselijk zou kunnen zijn.

De wetgever heeft niet willen afwachten of het invoeren van de Wtv-verhuurders-plichten niet zou hebben volstaan.

Hetgeen ik in § 3.10.3.3 (de IT-richtlijn) betoog, geldt mutatis mutandis ook hier.

Ik concludeer dat de onderhavige regeling niet in overeenstemming met de eis van evenredigheid uit de Dienstenrichtlijn is.

Bij de bespreking van de afzonderlijke Wtv-platform-verplichtingen kom ik op deze voorwaarde terug.

3.6. De werkwijze van een online platform

Omdat de drie Wtv-platform-verplichtingen zich met name richten op online-platforms die woonruimte voor toeristische verhuur aanbieden, ga ik kort op de werkwijze van die platforms in.

Uit het arrest van het EU Hof van 19 december 2019[117] valt het volgende over de dienstverlening van Airbnb Ireland af te leiden. De op de server van dat platform getoonde Wtv-verhuur-aanbiedingen hebben ten doel (professionele en particuliere, in Nederland of elders wonende) verhuurders die beschikken over te huur staande woonruimte en personen die op zoek zijn naar dit soort accommodatie met elkaar in contact te brengen (tegen betaling van een provisie als het tot een huurovereenkomst komt).
In dat kader voert een internetgebruiker die op zoek is naar te huur staande accommodaties, op het onlineplatform de naam in van de door hem gewenste bestemming, en specificeert hij daarbij de periode en het aantal personen. Aan de hand van die gegevens verstrekt Airbnb Ireland hem een lijst van beschikbare accommodatie die voldoet aan deze criteria, zodat hij zijn keuze kan maken en de accommodatie online kan reserveren.
Daarnaast biedt Airbnb Ireland de verhuurders een aantal andere diensten aan, zoals een “optionele fotodienst, een – eveneens optionele – verzekering civielrechtelijke aansprakelijkheid alsmede een garantie dat schade wordt gedekt (…). Ook biedt Airbnb Ireland de verhuurders een optionele tool aan, waarmee hun verhuurprijs kan worden vastgesteld op basis van de gemiddelde marktprijzen op het platform. Bovendien is het zo dat als een verhuurder een huurder accepteert, de huurder de huurprijs overmaakt aan Airbnb Payments UK (…) De gelden worden voor rekening van de verhuurder bewaard (…), zodat de huurder de garantie heeft dat de accommodatie echt bestaat en de verhuurder zich verzekerd weet van betaling. Ten slotte heeft Airbnb Ireland aan het betrokken platform een beoordelingssysteem toegevoegd, zodat de verhuurder en de huurder online commentaar kunnen schrijven met een score van nul tot vijf sterren”[118].

Mijns inziens is dit een en ander in grote lijnen ook op andere online platforms van toepassing.

[117] Airbnb Ireland (C-390/18), r.o. 18.
[118] Airbnb Ireland (C-390/18), r.o. 19.

3.7. De drie afzonderlijke Wtv-platform-verplichtingen

De Wtv-platform-verplichtingen zijn:

1 verhuurders te informeren over hun eventuele (op de Hw gebaseerde) registratie-, quotum- en/of meldplichten (**de info-plicht**, ex art. 23d Hw 2014);
2 uitsluitend aanbiedingen te 'publiceren' met een door de gemeente verstrekt registratienummer (**de nummer-toon-plicht voor platforms**, ex art. 23a, lid 3, Hw 2014;
3 een aanbieding niet meer te 'tonen' indien het college het platform meegedeeld heeft dat de verhuurder zijn quotum heeft overschreden (**het publicatieverbod na quotum-benutting**, ex art. 23e Hw 2014).

3.7.1. De info-plicht (artikel 23d Hw 2014)

3.7.1.1. Het wetsartikel

> *Artikel 23d*
> *Voor zover de gemeenteraad toepassing heeft gegeven aan artikel 23a, eerste lid (PFG, de **nummer-toon-plicht** voor een aanbieder), of artikel 23b, eerste of tweede lid (PFG, **de quotumplicht en meldplicht** voor de verhuurder), **informeert** degene die een dienst verleent gericht op het publiceren van aanbiedingen voor toeristische verhuur van woonruimte, degene die een woonruimte aanbiedt voor toeristische verhuur **over de verboden**, bedoeld in artikel 23a, eerste lid en artikel 23b, eerste en tweede lid.*

3.7.1.2. Toelichting

Ingevolge artikel 23d Hw 2014 kan de gemeenteraad - ingeval (i) hij een nummer-toon-, een quotum- en/of meldplicht voor de **aanbieder/verhuurder**, heeft ingevoerd, en (ii) de **aanbieder** aan de woonruimte voorwaarden - en de algemene verhuurders-voorwaarden, en (iii) het **platform** aan de verhuurders-voorwaarden (uit § 3.5) voldoet - het toeristisch verhuren in de huisvestingsverordening reguleren door het platform in de verordening te verplichten de aanbieder van de woonruimte (spontaan) over genoemde plichten te informeren [119].

Het platform is niet verplicht de aanbieder over een **vergunningplicht** te informeren[120].

In de Toelichting bij het amendement dat tot deze plicht heeft geleid, staat (de nummering verwijst naar § 3.7.1.3, onder 3):

> ① *Indiener acht de invoering van de informatieplicht **noodzakelijk** om een **betere balans** aan te brengen tussen de **verantwoordelijk(heid) van de verhuurder en het platform** (…) Thans is de wetgeving te veel gefocust op **de plicht van de verhuurder** om zich te **registreren** en blijft **de verantwoordelijkheid van het platform onderbelicht**.*
> ② *De maatregel is **noodzakelijk** om **consumenten te beschermen** die gebruik maken van deze platforms om toeristische woonruimte te huren alsmede (…) te verhuren.*
> ③ *De (huurder) moet er vanuit kunnen gaan dat de advertenties die aangeboden zijn de registratieplicht naleven. Wanneer platforms een verplichting hebben om informatie te verstrekken aan verhuurders dan zal de **duidelijk(heid) hieromtrent toenemen** en daarmee de **naleving**.*
> ④ *De (verhuurder) moet bij het gebruik van een verhuurplatform op de hoogte zijn van de geldende wet- en regelgeving omtrent het **registreren** van toeristische woonruimte. Door platforms te verplichten hun gebruikers actief te informeren zal naar verwachting ook bij deze groep de **naleving** toenemen.*

---

[119] Bijzondere verplichting:
Als het bericht (aan het platform) het registratienummer bevat is het zinloos de aanbieder over registratieplicht te informeren.
Bevat het bericht geen registratienummer: dan het platform het 'aanbod' niet publiceren.

[120] In zijn **2021-Nota** schrijft het Amsterdamse college op pag. 23 (slot) hierover:
(…) het (is) niet logisch (…) dat de informatieplicht niet ziet op het inlichten van verhuurders over de vergunningplicht. (…) Dat dit niet zo is heeft te maken met het gegeven dat de Huisvestingswet dit niet mogelijk maakt. Het college heeft het Rijk hier op gewezen en het Rijk heeft aangegeven dit te willen repareren bij de eerst volgende wijziging van de Huisvestingswet.

⑤ *Een informatieplicht is bovendien een middel om **zo snel mogelijk de verhuurders te registreren** en de overlast in steden te beperken. Bij een correcte en spoedige implementatie zal dat de huidige **overlast** in gebieden waar veel woonruimte verhuur(d) wordt **doen afnemen** en daarmee **de openbare orde en veiligheid ten goede komen**.* [121]

Volgens de Toelichting is het platform **medeverantwoordelijk** voor de naleving van de Hw 2014 en is de info-plicht noodzakelijk om de huurder en verhuurder te beschermen en daarmee de naleving van de nummer-toon-, quotum- en/of meldplicht te bevorderen. Op deze wijze wil de wetgever de aan toeristische verhuur toe te rekenen overlast beperken en 'de openbare orde en veiligheid' stimuleren.

3.7.1.3. Beschouwing

1. Inleiding

Als de woonruimte en algemene verhuurders-voorwaarden zijn vervuld - en de aanbieder dus registratie-, quotum-, meld- en/of vergunningplichtig is -, gelden mede gelet op artikel 15, lid 3, Dienstenrichtlijn, met betrekking tot het platform de volgende voorwaarden:

(a) voorzien is bij wet
(b) niet-**discriminatoir** is,
(c) gerechtvaardigd is door een dwingende reden van **algemeen belang**,
(d) **geschikt** is om het nagestreefde doel te bereiken en niet gaat verder dan nodig is om dat doel te bereiken (**proportioneel** is) en dit doel niet met minder vergaande middelen kan worden bereikt (**eis van evenredigheid**).

(de **algemene platform-voorwaarden**)

Daarnaast is ook het Eerste Protocol van het EVRM van toepassing.

Omdat de regeling van de Wtv-platform-verplichtingen bij wet, te weten de Hw 2014, is voorzien, is aan voorwaarde (a) voldaan. Omdat deze regeling geen onderscheid maakt naar nationaliteit is zij niet-discriminatoir (voorwaarde b).[122]

2. De algemeen-belang-voorwaarde (voorwaarde (c)

Voor voorwaarde (c) verwijs ik naar § 3.5.4.

3. De eis van evenredigheid (voorwaarde d)

De eis betekent dat de regeling:

1 **geschikt** is om de woonruimtevoorraad of de leefbaarheid op meer dan bijkomstige wijze te beschermen,
2 niet verder gaat dan **noodzakelijk** is om dat doel te bereiken, en
3 dat doel **niet met minder vergaande maatregelen** bereikt kan worden.

Voor voorwaarden (d) verwijs ik allereerst naar § 3.5.5, hetgeen ik als volgt aanvul.

Artikel 23d Hw 2014 verplicht het platform om - ingeval het een verzoek (met registratienummer) krijgt om een aanbieding te tonen - de aanbieder over zijn nummer-toon-plicht te informeren (terwijl de aanbieder er blijk van geeft op de hoogte zijn van de nummer-toon-plicht en aangenomen mag worden dat hij dan ook zijn overige bestuursrechtelijke verplichtingen betreffende toeristische verhuur kent).

---

[121] Toelichting: *Kamerstukken II*, 2019/20, 35 353, nr. 20.
[122] Vgl. WOB-document (zie voetnoot in § 2.2), Bijlage 6.

Krijgt het platform een verzoek een aanbieding **zonder registratienummer** te tonen, dan mag het dat verzoek niet honoreren (art. 23a, lid 3, Hw 2014). Het is op dit punt dus een zinloze bepaling.

Ook met het onder ① in de Toelichting bij artikel 23d Hw 2014 opgemerkte wordt **de eis van evenredigheid** van de info-plicht niet gerechtvaardigd. Het creëren van een *betere balans* is onvoldoende voor dit middel.

De stelling in de Toelichting bij artikel 23d Hw 2014 onder ⑤ dat de info-plicht "de huidige **overlast** in gebieden waar veel woonruimte verhuur(d) wordt (zal) **doen afnemen** en daarmee **de openbare orde en veiligheid** ten goede (zal doen) komen" (waarbij mogelijk gedacht is aan de voorwaarden die de - in § 3.10 vermelde - IT-richtlijn stelt) is onaannemelijk en niet realistisch.
Bovendien is niet aannemelijk te maken dat het verschaffen van informatie door het platform tot het oplossen van schaarste of van door toeristische verhuur veroorzaakte leefbaarheidsproblemen leidt. Het betekent ook dat de info-plicht **niet noodzakelijk** is. *Ten goede komen* betekent immers - zoals de Toelichting bij artikel 23d Hw 2014 schrijft - niet meer dan dat 'de openbare orde en veiligheid' < in een voordeliger positie wordt gebracht >. Ook dit is onvoldoende voor de inzet van dit zware middel.
Bovendien is deze stelling niet onderbouwd[123]. De nummer-toon-plicht, de quotum- en meldplicht zouden er eventueel toe kunnen leiden dat mogelijke overlast als gevolg van toeristische verhuur afneemt, maar deze overlast zal niet afnemen door het informeren van potentiële verhuurders over de voor hen geldende nummer-toon- en quotumplicht.

Het spreekt voor zich dat - zoals de toelichting bij artikel 23d Hw 2014 onder ④ schrijft - de potentiële verhuurder op de hoogte moet zijn van 'de geldende (PFG bestuursrechtelijke) wet- en regelgeving omtrent het registreren van toeristische woonruimte'. Een info-plicht van het platform tegenover de aanbieder/verhuurder is een te zwaar middel..

Daar komt bij dat iedereen geacht wordt de wet te kennen en dat de burger zich niet op zijn gebrek aan kennis kan beroepen, wanneer hij aan het economisch verkeer deelneemt. Dat geldt eens te meer als iemand bewust de 'vakantieverhuur-markt' opgaat. Het is niet meer dan een *soort service* dat het platform de aanbieder wijst op de verplichtingen van de aanbieder als die tot een toeristische verhuurovereenkomst overgaat
Het is dan ook niet < noodzakelijk > dat een platform de verhuurder over zijn bestuursrechtelijke verplichtingen informeert.

Het is vreemd en onjuist dat de toelichting op artikel 23d Hw 2014, onder ③ stelt dat de huurder er vanuit moet kunnen gaan dat een advertentie het registratienummer vermeldt en dat de info-plicht de duidelijkheid over en de naleving van de nummer-toon-plicht voor verhuurders doet toenemen. Iedere potentiële huurder (die een advertentie voor toeristische verhuur bekijkt) ziet immers in één oogopslag of de verhuurder zijn nummer-toon-plicht heeft nageleefd. Bovendien heeft een huurder geen enkel direct belang bij (het naleven van de) nummer-toon-plicht. Het zal de huurder (bijvoorbeeld een Chinees) feitelijk om het even zijn of de verhuurder het - lokaaal verplichte - registratienummer in zijn verhuuradvertentie opneemt.

Als er op iemand de taak rust om 'onwetende' aanbieders van woonruimte voor toeristische verhuur adequaat te informeren over hun publiekrechtelijke verplichtingen, dan is dat het college. Door de aanvraag (en verstrekking) van een registratienummer beschikt de gemeente over een database aan geregistreerden en weet het college wie aanbieders kunnen zijn, welke woonruimte, waar te huur wordt aangeboden. Zij zijn derhalve bij uitstek geschikt om adverteerders te informeren over hun

[123] Zie ook het SEO-rapport, pag. 6 en 12.

toeristische verhuur-verplichtingen en zijn daartoe zelfs beter in staat dan platforms (die per gemeente zullen moeten gaan bijhouden welke Wtv-platform-verplichtingen er lokaal gelden en welke wijzigingen de gemeente daarin aanbrengt). Zie verder § 5.5.

Het college is bovendien als geen ander op de hoogte van alle publiekrechtelijke verplichtingen van een verhuurder.

Nederland erkent zelfs dat de lokale overheid als taak heeft om zijn burgers adequaat te informeren over hun verplichtingen betreffende toeristische verhuur[124].

Daarnaast kan het platform-aanbiedingen tonen van woonruimten die overal in Nederland - en in de rest van de wereld - zijn gelegen. De publiekrechtelijke verplichtingen uit huisvestingsverordeningen van honderden gemeenten in Nederland kunnen van toepassing zijn. Locale verordeningen zijn aan wijzigingen onderhevig en/of de relevante rechtspraak daarover kan de inhoud van die verordeningen veranderen. Het is een (te) omvangrijke klus voor een platform om dit alles bij te houden, te ordenen en de aanbieders daarover te informeren.
Het ligt dan ook niet voor de hand dat, ingeval het college een registratienummer heeft verstrekt, de info-plicht op het platform in plaats van op het college rust.

De Toelichting op artikel 23d Hw 2014 heeft alleen op onlineplatforms betrekking. Zij kan dus niet dienen als rechtvaardiging voor de info-plicht voor andere platforms.

Het informeren van de aanbieder van een verboden, geblokkeerde of verwijderde aanbieding dient geen redelijk doel. Daarvoor geldt de info-plicht naar mijn mening niet.

De wet vermeldt niet over wat (exact), in welke gevallen, wanneer en op welke wijze de aanbieder geïnformeerd moet worden. Geldt de info-plicht voor iedere wijziging van de lokale huisvestingsverordening over toeristische verhuur? Of alleen voor de wezenlijke wijzigingen? Ook voor (belangrijke, relevante) wijzigingen in de rechtspraak? Of alleen één maal per jaar?

Nu de wet wezenlijke lacunes bevat, deels onwerkbaar is en in aanmerking genomen hetgeen in de laatste alinea staat, is - los van het voorgaande - een redelijke wetsuitleg nodig om de minimale eisen te formuleren waaraan de info-plicht moet voldoen. Dit een en ander betekent mijns inziens:
- dat het college het platform tijdig en adequaat informeert over de relevante lokale publiekrechtelijke verplichtingen voor aanbieders,
- dat het platform een redelijke tijd gegund wordt om (spontaan) de aanbieders te informeren; redelijk lijkt mij een tijd van een paar weken na het tonen van de aanbieding,[125]
- dat de aan de aanbieder te geven < informatie > summier van aard kan zijn[126]. Één maal per jaar een korte verwijzing naar de lokale of landelijke website volstaat.

Opmerkelijk is dat Nederland (als bestuursorgaan) met betrekking tot de invulling van de info-plicht aan de Europese commissie schrijft:

---

[124] Zie WOB-document (zie voetnoot in § 2.2), Bijlage 13, onder “4.2 - Subsidiariteit (…) Artikel 23d Hw betreffende een informatieplicht”.
[125] In een boeteprocedure tegen het platform zal het, bij gebreke aan een wettelijke termijn, lastig zijn te bewijzen dat het platform niet aan deze plicht heeft voldaan, ingeval het platform zich op het standpunt dat hij alsnog de adverteerder zal informeren.
[126] In een boeteprocedure tegen het platform zal ook lastig te bewijzen zijn dat het platform de adverteerder niet voldoende heeft geïnformeerd.

*Ook hier is in de uitwerking sterk in overweging genomen dat deze verplichting zo min mogelijk uitvoeringslasten met zich mee mag brengen voor platforms. Zo volstaat het als zij **verwijzen naar de gemeentelijke website** waar de lokaal geldende regelgeving is te raadplegen. Platforms kunnen ook **verwijzen naar een website van de Rijksoverheid** waar wordt bijgehouden in welke gemeenten een registratiesysteem van kracht is.*[127]

Nederland artikel legt artikel 23d Hw 2014 - tegenover de Europese commissie - zo uit dat een verwijzing naar een lokale of landelijke website volstaat. Dit is opvallend. Allereerst omdat die interpretatie van artikel 23d Hw 2014 niet in wettekst of in de Toelichting op het amendement is terug te vinden; integendeel. Ten tweede omdat uit de nationale website niets is af te leiden over de lokale 'verboden' met betrekking tot een meld- of quotumplicht. Ten derde omdat de lokale website een eenzijdig standpunt geeft. Zo toonde/toont de website van de gemeente Amsterdam in het verleden geen of onvoldoende - actuele - informatie over bijvoorbeeld het gedoogbeleid, over de meldplicht en over recente jurisprudentie met betrekking tot de beboeting. Ook lichtte die website aanbieders/verhuurders - minst genomen - eenzijdig voor over de verplichtingen voor aanbieders en verhuurders.

4. Conclusie

Op basis van al het voorgaande concludeer ik dat de info-plicht niet aan de eis van evenredigheid voldoet.

Hoe dan ook rust op het college de last feiten en omstandigheden te bewijzen die tot de conclusie leiden dat wel aan deze voorwaarde is voldaan.
Alles overziende is maar één conclusie mogelijk: artikel 23d Hw 2014 is zo gebrekkig, in strijd met de overige bepalingen van de Hw 2014 en het Unierecht, alsmede zo lacuneus, geformuleerd, dat het meer dan wenselijk is dat de info-plicht niet in lokale huisvestingsverordeningen wordt opgenomen.

3.7.2. De nummer-toon-plicht voor het platform (artikel 23a, lid 3, Hw 2014)

3.7.2.1. Het wetsartikel

Artikel 23a, lid 3
*Voor zover de gemeenteraad toepassing heeft gegeven aan het eerste lid (PFG de nummer-toon-plicht voor de **aanbieder**), is het verboden om een aanbod tot het gebruik van een woonruimte, als bedoeld in het eerste lid, voor een in de huisvestingsverordening omschreven vorm van toeristische verhuur te publiceren zonder dat daarbij een registratienummer is vermeld.*

3.7.2.2. Toelichting

Ingevolge artikel 23a, lid 3, Hw 2014 kan de gemeenteraad - ingeval (i) hij een **nummer-toon-plicht voor de aanbieder/verhuurder**, heeft ingevoerd, en (ii) de **aanbieder** aan de woonruimte voorwaarden - en de algemene verhuurders-voorwaarden en (iii) het **platform** aan de algemene voorwaarden (uit § 3.5) voldoet - het toeristisch verhuren in de huisvestingsverordening reguleren door het platform verplichten het registratienummer van de aanbieder in zijn aanbieding te tonen.

Er is ook een nummer-toon-plicht voor de **verhuurder** dat de woonruimte voor toeristische verhuur aanbiedt. Daar gelden andere voorwaarden voor (zie § 2.3.1).

In de Toelichting op het amendement dat tot deze wetsbepaling (artikel 23a, lid 3, Hw 2014) heeft geleid staat:

Indieners (PFG van het amendement) *zijn (…) van mening dat (…)*
*① de dienstverlener die aanbiedingen voor toeristische verhuur van woonruimte adverteert een (minimale) rol zou moeten spelen bij de aanpak van **overlast** en **ongewenste verhuur**.*

[127] WOB-document (zie voetnoot in § 2.2), Bijlage 13, de Notificatie, "2. Toelichting op de artikelen", 2e gedachtestreepje.

② *De indieners baseren zich hierbij op de **zorgplicht** («**duty of care**») die geldt voor dienstverleners. (…) van dienstverleners (mag) verwacht worden*
③ *dat zij **redelijke maatregelen nemen** om aan hun **zorgplicht** te voldoen.*
Middels dit amendement wordt
④ *de **zorgplicht** voor dienstverleners om woningen te adverteren inclusief de vermelding van een registratie-nummer **gecodificeerd**[128].*

In geval toeristische verhuur tot overlast of 'ongewenste verhuur' leidt, veronderstelt het amendement dat het platform daar **medeverantwoordelijk** voor is (en dat er met vermelding van het registratienummer in de vakantieverhuur-aanbieding uiteindelijk geen of minder overlast/schaarste is). Om die reden constitueert artikel 23a, lid 3, Hw 2014 voor het platform de (zorg)plicht om het registratienummer in zijn Wtv-verhuur-aanbiedingen te vermelden.

3.7.2.3. Beschouwing

1. Inleiding

Als de woonruimte en algemene verhuurders-voorwaarden zijn vervuld - en de aanbieder dus registratie-, quotum-, meld- en/of vergunningplichtig is -, gelden mede gelet op artikel 15, lid 3, Dienstenrichtlijn, met betrekking tot het platform de volgende voorwaarden:
(a) voorzien is bij wet
(b) niet-**discriminatoir** is,
(c) gerechtvaardigd is door een dwingende reden van **algemeen belang**,
(d) **geschikt** is om het nagestreefde doel te bereiken en niet gaat verder dan nodig om dat doel te bereiken (**proportioneel** is) en dit doel niet met minder vergaande middelen kan worden bereikt (**eis van evenredigheid**).
(de **algemene platform-voorwaarden**)

Daarnaast is ook het Eerste Protocol van het EVRM van toepassing.

Omdat de regeling van de Wtv-platform-verplichtingen (bij wet, te weten de Hw 2014, is voorzien is aan voorwaarde (a) zonder meer voldaan. Omdat deze regeling geen onderscheid maakt naar nationaliteit is zij niet-discriminatoir (voorwaarde b).[129]

Voor voorwaarden (c) en (d) verwijs ik allereerst naar § 3.5, hetgeen ik als volgt aanvul.

2. De algemeen-belang-voorwaarde (voorwaarde c)

Voor voorwaarden (c) verwijs ik naar § 3.5.4.

3. De eis van evenredigheid (voorwaarde d)

Deze eis betekent dat de regeling:

1 **geschikt** is om de woonruimtevoorraad of de leefbaarheid op meer dan bijkomstige wijze te beschermen,
2 niet verder gaat dan **noodzakelijk** is om dat doel te bereiken, en
3 dat doel **niet met minder vergaande maatregelen** bereikt kan worden.

Voor voorwaarden (d) verwijs ik allereerst naar § 3.5.5, hetgeen ik als volgt aanvul.

Het doel van de **nummer-toonplicht** voor het **platform** is - zoals de Toelichting onder ① schrijft - om - naast de gemeenten - ook de platforms 'een (minimale) rol' te geven "bij de aanpak van overlast en ongewenste verhuur".

---

[128] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 27.
[129] Vgl. WOB-document (zie voetnoot in § 2.2), Bijlage 6.

Het platform hoeft de juistheid van het gemelde registratienummer niet te controleren (§ 3.10.3.3, onder 1). Dan is het dus mogelijk dat het - veelvuldig - aanbiedingen met onjuiste registratienummers toont; in ieder geval is dit niet uitgesloten.
Daar komt bij dat ook het tonen van het juiste registratienummer in de aanbieding niet betekent dat de aanbieder aan de woonruimte- en algemene voorwaarden voldoet. Het college verstrekt het registratienummer automatisch en kosteloos op iedere aanvraag.
De nummer-toon-plicht is niet zonder meer een **geschikt** middel.

Tot slot wijs ik erop dat de nummer-toon-plicht in theorie voor het platform een 'minimale' belasting voor het platform is, maar ze kan praktisch gezien tot substantiële werkzaamheden leiden en het platform in een complexe situatie brengen (zie § 3.10.4.2).

4. Conclusie

Op basis van al het voorgaande concludeer ik dat de **nummer-toon-plicht** voor het platform niet noodzakelijk is en bovendien in strijd is met de eis van evenredigheid. Kortom de nummer-toon-plicht voldoet niet aan de woonruimte- en algemene voorwaarden.

Hoe dan ook rust op het college de last feiten en omstandigheden te bewijzen die tot de conclusie leiden dat deze plicht in overeenstemming is met genoemde voorwaarden.

3.7.3. Het publicatieverbod na quotum-benutting (artikel 23e Hw 2014)

3.7.3.1. Het wetsartikel

> *Artikel 23e*
> *Indien de gemeenteraad toepassing heeft gegeven aan artikel 23b, eerste (PFG de **quotumplicht**) en tweede lid (PFG de **meldplicht**), kan hij in die huisvestingsverordening tevens **verbieden** dat degene die een dienst verleent gericht op het publiceren van aanbiedingen voor toeristische verhuur van woonruimte een aanbieding voor toeristische verhuur **toont** gedurende de rest van het jaar, **indien** diegene door burgemeester en wethouders ervan **in kennis is gesteld** dat de woonruimte die wordt aangeboden **reeds** voor het in de huisvestingsverordening bepaald **aantal nachten in dat jaar in gebruik is gegeven voor toeristische verhuur**.*

3.7.3.2. Toelichting

Ingevolge artikel 23e Hw 2014 kan de gemeenteraad, ingeval (i) hij een quotum- **én** een meldplicht voor de voor de aanbieder/verhuurder, heeft ingevoerd, en (ii) de aanbieder aan de woonruimte voorwaarden - en de algemene verhuurders-voorwaarden, en (iii) het platform aan de algemene platform-voorwaarden (uit § 3.5) voldoet - het toeristisch verhuren in de huisvestingsverordening reguleren door het platform in de verordening te verbieden de aanbieding - in het kalenderjaar - na **quotum-benutting**, dat wil zeggen na het volledig benutten van het vastgestelde quotum, te tonen onder de **bijkomende voorwaarde** (zie § 3.7.3.4) dat het college het platform daarvan **in kennis heeft gesteld**.

In de Toelichting bij het amendement[130] dat tot artikel 23e Hw 2014 heeft geleid staat:

> *Dit amendement beoogt om de ① **handhaving** van het nachtencriterium (…) kracht bij te zetten (…) Door de **verantwoordelijkheid** van het ② **toezicht** op het nachtencriterium bij **gemeente** te borgen en het **toezien** op het aanbieden van toeristische woonruimte die het nachtencriterium heeft bereikt **bij de dienstverlener**, ontstaat er een ③ **betere balans** tussen de verantwoordelijkheid van dienstverleners ten opzicht van gemeente.*
> *Ook worden de kosten en baten van de verhuur van toeristische woonruimte ④ **eerlijker** verdeeld. (…) Door **platforms te verplichten het nachtencriterium** ① **te handhaven** zal naar verwachting ook bij toeristische verhuurders de naleving toenemen. Het is bovendien een middel om zo de **overlast** in steden te **beperken**.*

[130] Toelichting: *Kamerstukken II*, 2020/21, 35 353, nr. 39.

Bij een correcte en spoedige implementatie zal dat de huidige overlast in gebieden waar veel woonruimte verhuurt wordt doen afnemen en daarmee de ⑥ openbare orde en veiligheid ten goede komen.

Alleen bij het **publicatieverbod na quotum-benutting** geldt een '*bijkomende voorwaarde*'. Die voorwaarde behandel ik in § 3.7.3.4).

3.7.3.3. Beschouwing

1. Inleiding

Als de woonruimte en algemene verhuurders-voorwaarden zijn vervuld - en de aanbieder dus registratie-, quotum-, meld- en/of vergunningplichtig is -, gelden mede gelet op artikel 15, lid 3, Dienstenrichtlijn, met betrekking tot het platform de volgende voorwaarden:

(a) voorzien is bij wet
(b) niet-**discriminatoir** is,
(c) gerechtvaardigd is door een dwingende reden van **algemeen belang**,
(d) **geschikt** is om het nagestreefde doel te bereiken en niet gaat verder dan nodig om dat doel te bereiken (**proportioneel** is) en dit doel niet met minder vergaande middelen kan worden bereikt (**eis van evenredigheid**).

(de **algemene platform-voorwaarden**)

Daarnaast is ook het Eerste Protocol van het EVRM van toepassing.

Omdat de regeling van de Wtv-platform-verplichtingen bij wet, te weten de Hw 2014, is voorzien is aan voorwaarde (a) zonder meer voldaan. Omdat deze regeling geen onderscheid maakt naar nationaliteit is zij - op dit punt - niet-discriminatoir (voorwaarde b).[131]

Voor voorwaarden (c) en (d) verwijs ik allereerst naar § 3.5, hetgeen ik als volgt aanvul.

Het platform weet niet of een aanbieder voldoet aan de - per gemeente sterk verschillende - woonruimte- en algemene verhuurders-voorwaarden. Ook niet of de aanbieder zijn quotum heeft overschreden. Het weet ook niet of *in de wijk* waar de aanbieder woont het publicatieverbod na quotum-benutting van kracht is. Wil het zich indekken tegen mogelijke gerechtelijke stappen van de verhuurder, dan zal het uit eigen beweging een onderzoek daarnaar moeten starten.

2. De algemeen-belang-voorwaarde (voorwaarde c)

Voor voorwaarden (c) verwijs ik naar § 3.5.4.

3. De eis van evenredigheid (voorwaarde d)

De eis betekent dat de regeling:

1. **geschikt** is om de woonruimtevoorraad of de leefbaarheid op meer dan bijkomstige wijze te beschermen,
2. niet verder gaat dan **noodzakelijk** is om dat doel te bereiken, en
3. dat doel **niet met minder vergaande maatregelen** bereikt kan worden.

Voor voorwaarden (d) verwijs ik allereerst naar § 3.5, hetgeen ik als volgt aanvul.

Het creëren van een **betere balans** (zie ③), het kracht bij zetten en ④ het eerlijker verdelen van kosten en baten (hetgeen de Toelichting ter rechtvaardiging van deze bepaling aanvoert) kunnen hooguit de **wenselijkheid** van het verbod onderstrepen, maar impliceren ook dat de inzet van het instrument niet **noodzakelijk** is.

[131] Vgl. WOB-document (zie voetnoot in § 2.2), Bijlage 6.

Daar komt bij dat de schending van artikel 23e Hw 2014 door het platform niet tot de schending van enige Wtv-verhuurders-plicht hoeft te leiden. Sterker nog de meeste **aanbiedingen** (na quotum-benutting) zullen niet tot verhuur leiden, laat staan tot een verhuur die ernstige overlast of krimping van de woonruimtevoorraad tot gevolg heeft.

Een door een platform verwijderde advertentie kan en mag door een ander platform getoond worden (zolang dat platform nog niet over de quotum-benutting is geïnformeerd). Ook is mogelijk dat de aanbieder van een verwijderde advertentie een nieuwe aanbieding (met een nieuw registratienummer) plaatst bij hetzelfde of een ander platform. Hetgeen afbreuk doet aan de effectiviteit van < het publicatieverbod na quotum-benutting >, maar niet in strijd is met artikel 23e Hw 2014.

Stellig is **het publicatieverbod na quotum-benutting** een **geschikt** middel om indirect bij te dragen aan de leefbaarheid van de omgeving van de verhuurde woonruimte en om de woonruimtevoorraad te beschermen.
Dit **publicatieverbod** is in theorie voor het platform weliswaar een 'minimale' belasting, maar het kan praktisch gezien tot veel werkzaamheden leiden in geval de aanbieder het publicatieverbod (meer in het bijzonder de informatie van het college over de quotum-benutting) bestrijdt en kan het platform in een complexe situatie brengen (§ 3.10.4.2).

Op basis van het voorgaande concludeer ik dat **het publicatieverbod na quotum-benutting** niet aan de eis van evenredigheid voldoet.

3.7.3.4. 'De bijkomende voorwaarde' in de Awb

Zoals ik hierboven in § 3.7.3.2 opmerk, geldt voor het in werking treden van het publicatieverbod na quotum-benutting tevens de **bijkomende voorwaarde** dat het college het platform van de (volledige) quotum-benutting in kennis heeft gesteld.
De bijkomende voorwaarde is een omstandigheid die nog niet aanwezig is op het moment van de quotum-benutting, maar doet zich uit de aard der zaak pas daarna voor.
Eerst het vervullen van die (bijkomende) voorwaarde verleent het beboetbare karakter aan de quotum-benutting.

Volledige quotum-benutting is **geen feit**, maar een **oordeel** (een besluit in de zin van de Awb) van het college[132]. Dit betekent dat de bepalingen van de Awb van toepassing zijn. Met name zijn relevant:

1. artikel 1:3, lid 1 en lid 2, betreffende een '**besluit'**;
2. afdeling 3.2, betreffende de **zorgvuldigheid** en de **belangenafweging** van de besluitvorming;
3. afdeling 3.6, betreffende de **bekendmaking** besluiten en de **inwerkingtreding**;
4. afdeling 4.4.5 jo artikel 1.5, betreffende het maken van **bezwaar** en het instellen van **beroep**; en
5. de artikelen 8:81 tot en met 8.87 (betreffende de **voorlopige voorziening**).

1. Het 'Besluit' van het college

Het schriftelijk in kennis stellen van het platform van de quotum-benutting door het college is een '**besluit'** inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (hierna het **Besluit**). Het besluit is immers gericht op rechtsgevolgen, zijnde het in werking treden van het **publicatieverbod**.

[132] Anders het college van Amsterdam in de **2021-*Nota,*** § 3.1.2, p. 23

2. De voorbereiding en motivering van het Besluit

Bij de **voorbereiding** van het **Besluit** dient het college **zorgvuldig** te handelen en dient het de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen te vergaren (art. 3:2 Awb en art. 3:4, lid 1 Awb).

Gelet op die zorgvuldigheid en in aanmerking genomen de (grote) gevolgen voor het **platform** en de **aanbieder** (het onomkeerbare inkomstenverlies dat niet meer in dat jaar kan worden hersteld) is het (nagenoeg) ondenkbaar dat het college bij de voorbereiding van het besluit geen contact opneemt met hen om te controleren of de gegevens die het van het college ontvangen heeft, correct zijn. Daarbij zal het college moeten bewijzen welke woonruimte, welke nachten door de toeristische verhuurde *'in gebruik is gegeven voor toeristische verhuur'*.

Bestrijdt de aanbieder die informatie - bijvoorbeeld omdat een 'gemelde' verhuur niet bestaat of na de melding geannuleerd is - dan zal het platform de gemeente daarmee moeten confronteren en eventueel een nader onderzoek moeten starten. Daarbij kan nodig zijn om documenten bij het college of de aanbieder op te vragen (teneinde 'de waarheid boven tafel te krijgen'). Complicerende factor daarbij is dat de aanbieder bij diverse platforms zijn woonruimte voor toeristische verhuur kan hebben aangeboden.
In het uiterste geval zal het met het college (dat verlangt dat een aanbieding niet meer getoond wordt) of de aanbieder (die het tonen van zijn aanbieding verlangt) een juridische procedure moeten voeren.

Indien het college tot het **oordeel** komt dat de woonruimte en algemene verhuurders-voorwaarden (zie § 2.2), alsmede de algemene platform-voorwaarden (zie § 3.5) zijn vervuld, dient het vervolgens te beoordelen of de aanbieder de woonruimte voor **het maximaal toegestane aantal nachten** (**het quotum**) in gebruik heeft gegeven. Ook dat is een **oordeel** (en geen feit).

Pas hierna kan het college het **Besluit** (ex art. 1:3, lid 1, Awb) nemen dat **de toeristische verhuurder** zijn quotum volledig heeft benut.

Besluiten moeten berusten op een **deugdelijke motivering**, die bij de bekendmaking van het besluit moet worden vermeld (art. 3:46 en 3:47, eerste lid, Awb).

3. Het inwerkingtreden van het Besluit

Het **platform** en de **aanbieder** zijn met hun belangen rechtstreeks bij het - eerder vermelde - '**besluit'** betrokken. Zij zijn belanghebbenden in de zin van artikel 1.2, lid 1, Awb.

Een besluit treedt niet in werking voordat het aan belanghebbenden is bekendgemaakt. Bekendmaking geschiedt door **toezending** aan hen (art. 3.41, lid 1 Awb).

Heeft het college het 'Besluit' niet aan de aanbieder toegezonden dan treedt het ten aanzien van de aanbieder niet in werking.[133] Bestuurlijke beboeting is dan uitgesloten.

4. Bezwaar- en (hoger) beroepschrift tegen Besluit

Zowel het platform als de aanbieder kunnen **rechtsmiddelen** (een bezwaarschrift of beroepschrift) tegen het Besluit indienen. Een bezwaar- of beroepschrift **schorst** de werking van het Besluit **niet** (art.6.16 Awb).

[133] Anders het college van Amsterdam § 3.1.2, pag. 23, **2021-Nota**.

Het college is verplicht belanghebbenden in de gelegenheid te stellen te worden gehoord (art. 7:2 Awb).

5. Het aanvragen van een voorlopige voorziening

Het besluit kan wel door middel van het aanvragen van een **voorlopige voorziening** worden geschorst.

Artikel 8:81 Awb bepaalt dat in de bezwaar- en beroepsfase de rechtbank op verzoek van een belanghebbende in geval van **onverwijlde spoed** een **voorlopige voorziening** (bijvoorbeeld inhoudende **schorsing** van het Besluit) kan treffen.

De rechter zal dat verzoek **honoreren,** immers

A. er is sprake van **onverwijlde spoed** voor belanghebbenden en het platform. Beide partijen (het platform en de aanbieder) leiden **onomkeerbare schade** in geval het Besluit naderhand vernietigd wordt. Zij derven inkomsten als gevolg van het publicatieverbod en aannemelijk is dat die schade in het jaar van de 'vernietiging' niet meer ingehaald kan worden.

B. er is een **redelijke mate van zekerheid** dat het **Besluit** niet in stand zal blijven, omdat de toeristische verhuur-regeling in strijd is met de Huisvestingswet 2014 en de Dienstenrichtlijn (zij strijdt bijvoorbeeld met de **eis van evenredigheid*** en met de **algemeen belang voorwaarde** (§ 2.2.2).
   Daar komt met betrekking tot **elders in de EU gevestigde platforms** bij dat de toeristische verhuurregeling onverbindend is wegens **strijd met de IT-richtlijn** (strijd met inhoudelijke en de procedurele voorwaarden en omdat de notificatie-procedure niet - correct - is gevolgd). Zie voor dit alles uitgebreid § 3.10.

C. Bovendien weegt **het belang voor het college** niet op tegen **de belangen van het platform en de verhuurder**. Platform en verhuurder kunnen het inkomstenverlies in het jaar van het publicatieverbod niet meer inhalen, terwijl het college de registratie-, quotum-, meld- en vergunningplicht voor de verhuurder kan blijven handhaven.

* De eis van evenredigheid

Onder de doelgroep van artikel 23e Hw 2014 vallen ook **aanbieders** (zie § 3.3) die op de langere termijn - dat wil zeggen over de jaargrens heen - hun woonruimte voor toeristische verhuur aanbieden. Bijvoorbeeld aanbieders die via een digitaal platform (zie § 3.3.2) hun woning met leden van een huizenruil-organisatie tijdens hun vakantie willen ruilen. Leden van een dergelijke organisatie zoeken geregeld woonruimte over de jaargrens heen.
De strekking van **het publicatieverbod na quotum-benutting** is dat in het jaar waarin het publicatie-verbod in werking treedt nog een toeristische verhuurovereenkomst **geboekt** kan worden.
Er is dan ook **geen redelijk doel** mee gediend om woningen van die leden niet meer te tonen na het jaar waarin het publicatieverbod in werking is getreden. **Evenredig** zou zijn dat de aanbieding wel op de website van het platform zichtbaar is, maar in het jaar waarin geblokkeerd wordt, niet meer geboekt kan worden.
De bijkomende voorwaarde strijdt derhalve ook om die reden met 'de eis van evenredigheid' en is dus onverbindend.

Platform en **aanbieder** kunnen derhalve door middel van het aanvragen van een voorlopige voorziening **schorsende werking** van het besluit bewerkstelligen. Hiermee vervalt de beoogde effectiviteit van **Besluit**.

3.8. Schema Wtv-platform-verplichtingen

	X = **Inzet Wtv-platform-verplichting** niet toegestaan	
Ontvanger van verhuuraanbod-advertentie is "degene die een **dienst verleent** gericht op het **publiceren** aan **aanbiedingen** voor **toeristische verhuur** (van woonruimte)", of te wel een "platform" ja ↓	→ **nee** →	**X**
platform 'toont' **aanbod** ja ↓	→ **nee** →	**X**
De aanbieder voldoet aan de woonruimte- en algemene verhuurders- voorwaarden Ja ↓	→ **nee** →	**X**
De regeling van de Wtv-platform-verplichtingen (a) is niet-discriminatoir, (b) is gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang; (c) is geschikt en noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken, en gaat niet verder dan nodig is was om dat doel te bereiken (eis van evenredigheid). Ja ↓	→ nee →	**X**
De regeling is in overeenstemming met het Eerste Protocol (EVRM) Ja	**nee**	**X**
Gemeenteraad in beginsel bevoegd tot instellen van 1. een info-plicht, ex art. 23d Hw 2014 2. een nummer-toonplicht, ex artikel 23a, lid 3, Hw 2014 3. een publicatieverbod na quotum-benutting, ex art. 23e Hw 2014		

3.9. Conclusie en bewijslast met betrekking tot Wtv-platform-verplichtingen

Geen enkele Wtv-platform-verplichtingen voldoet aan de Dienstenrichtlijn en/of de Huisvestingswet 2014.

Hoe dan ook rust op de gemeente de last feiten en omstandigheden te bewijzen die de conclusie rechtvaardigen dat aan de woonruimte-voorwaarden en de algemene verhuurders- voorwaarden voor zowel de aanbieder/verhuurder als het platform is voldaan.

3.10. De Wtv-platform-verplichtingen en de IT-richtlijn

3.10.1. Inleiding

Is een platform in een andere EU-lidstaat dan Nederland gevestigd en toont het aanbiedingen (bijvoorbeeld voor toeristische verhuur), dan verricht het een IT-dienst. Op dergelijke diensten zijn de voorwaarden uit de Richtlijn inzake elektronische handel[134] (hierna de IT-richtlijn) van toepassing. [135]

Deze voorwaarden zijn op wezenlijke punten gelijk aan die welke de IT-richtlijn stelt, met dien verstande dat artikel 15, lid 3, Dienstenrichtlijn niet eist dat de maatregel noodzakelijk is omwille van "de openbare orde", maar noodzakelijk is omwille van "een dwingende reden van het **algemeen belang**" (hetgeen een zwakkere voorwaarde is). Gelet hierop en omdat aannemelijk is dat nagenoeg alle platforms niet in Nederland, maar elders in de EU zijn gevestigd, is de Dienstenrichtlijn minder van belang.

De IT-richtlijn waarborgt het vrije verkeer "van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt". Zij staat niet toe dat een lidstaat (de vestigingsstaat) maatregelen neemt die dienstverlening vanuit een andere lidstaat (de oorsprongstaat) beperkt. Dat is slechts anders indien de vestigingsstaat (1) strikt **inhoudelijke voorwaarden** in acht neemt. Daarnaast mag de vestigingstaat het platform (2) **geen algemene toezichtsverplichting** opleggen en gelden er een aantal (3) **procedurele voorwaarden**.[136]

Tot 1 januari 2021 konden gemeenteraden verhuurplatforms geen wettelijke verplichtingen met betrekking tot hun dienstverlening opleggen. Die mogelijkheid hebben gemeenten vanaf 1 januari 2021 gekregen (zie Hoofdstuk 3), ook als ze buiten Nederland zijn gevestigd.

Vaststaat dat op diensten die verhuurplatforms - als Airbnb - aanbieden de IT-richtlijn van toepassing is[137]. Er zijn geen uitspraken van het EU Hof bekend waarin het verplichtingen als de Wtv-platform-verplichtingen heeft getoetst op de verenigbaarheid met het Unierecht.

3.10.2. Het territorialiteitsbeginsel en de IT-richtlijn

Is het platform elders in de wereld gevestigd en opereert het ook van daar (de webserver staat elders) - hierna ook kortheidshalve de **buitenlandse platforms** genoemd - dan geldt het volgende.

Nederland is voor wat betreft het bij wetgeving (in de Hw en in huisvestingsverordeningen) vaststellen van Wtv-platform-verplichtingen slechts voor het eigen grondgebied bevoegd (het territorialiteitsbeginsel). Het College van Beroep voor het bedrijfsleven overwoog daaromtrent:

> *"3. (…) De rechtbank heeft (…) het volgende overwogen:*
> *" Het **territorialiteitsbeginsel** houdt in dat een Staat slechts bevoegdheden kan uitoefenen op zijn eigen grondgebied. Binnen de grenzen van de Staat heeft de Staat de exclusieve bevoegdheid om gezag uit te oefenen door regelgeving, uitvoering en toezicht.*
> *Deze exclusieve jurisdictie van de Staat is in beginsel alomvattend, doch er kunnen uitzonderingen op worden gemaakt. Een Staat mag bijvoorbeeld vrijwillig bepaalde delen van zijn jurisdictie overdragen aan een hogere eenheid, zoals de Europese Gemeenschap. (…)"*
> *5.3 De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat het **territorialiteitsbeginsel** verweerder geen ruimte laat voor het aannemen van enige bevoegdheid om een beslissing te nemen op deze aanvraag, nu deze aanvraag betrekking heeft op uitzendingen vanaf Belgisch grondgebied.*[138]

---

[134] Richtlijn 2000/31/EG van 8 juni 2000.
[135] *Kamerstukken II* 2019/20 of 2020/21, 35 353, nr. 6 (m.n. p. 19-22); nr. 36 (v.a. p. 18, m.n. p. 19-22, 32-34); nr. 40.
[136] *Kamerstukken II* 2019/20 of 2020/21, 35 353, nr. 6 (m.n. p. 19-22), nr. 36 (m.n. p. 19-22, 32-34), nr. 40.
[137] Zie bijv. het arrest van het EU Hof van 19 december 2019, Airbnb Ireland (C-390/18).
[138] Zie bijv. CBb 16-07-2009, ECLI:NL:CBB:2009:BJ3150.

De nationale en lokale wetgever zijn op basis van het territorialiteitsbeginsel niet bevoegd bij wetgeving buitenlandse platforms verplichtingen op te leggen. De Hw 2014 is weliswaar van toepassing op aanbieders/verhuurders van Hw-2014-woonruimte die elders wonen of elders zijn gevestigd, maar dat vindt zijn oorzaak in het feit dat de woonruimte in Nederland is gelegen.[139] Dat is een voldoende juridische basis voor het opleggen van Wtv-verhuurders-plichten.

In geval van het opleggen van Wtv-platform-verplichtingen aan buitenlandse platforms, vindt de **dienstverlening** door het platform (*het digitaal tonen* van woonruimte voor toeristische verhuur) buiten Nederland plaats. Alsdan biedt de Awb of een andere nationale wet **onvoldoende basis** voor het opleggen van Wtv-platform-verplichtingen. Daaraan doet niet af

1. dat de **woonruimte** uit de advertentie **in Nederland** is gelegen,
2. dat de Wtv-verhuur-aanbieding ook **in Nederland zichtbaar** is,
3. dat de bedoeling van de publicatie van de Wtv-verhuur-aanbieding is dat er **in Nederland** een huurovereenkomst wordt gesloten,
4. dat de regeling van de Wtv-platform-verplichtingen uiteindelijk een **Nederlands belang** dient (het beschermen van de woonruimtevoorraad en/of de woonomgeving in Nederland).

Mijn **conclusie** is dan ook dat er hier te lande een **onvoldoende juridische basis** bestaat om Wtv-platform-verplichtingen op te leggen aan buitenlandse platforms (**de platform-artikelen zijn voor buitenlandse platforms onverbindend)**.

Bovendien zijn aan buitenlandse platforms opgelegde verplichtingen feitelijk of juridisch niet - middels bestuursdwang, het opleggen van tijdelijke verhuurverboden, het geven van een advertentie-blokkeringsaanwijzing of het opleggen van boeten - te handhaven (zie § 6.2).

> Een **voorbeeld** ter illustratie.
> Stel: de gemeenteraad van **Marrakesh** neemt in de huisvestingsverordening op dat platforms met betrekking tot toeristische verhuur van aldaar gelegen woonruimte verplicht zijn om in hun advertenties de tekst op te nemen:
>
> *< In Marrakesh is het altijd aangenaam weer, de stranden zijn er schoon en de mensen zijn er vriendelijk.>*
>
> Welk - buiten Marrakesh gevestigd - platform zal deze verplichting nakomen en hoe gaat Marrakesh handhaven?

3.10.3. De inhoudelijke voorwaarden in de IT-richtlijn

3.10.3.1. Inleiding

De maatregel

(A) moet **noodzakelijk** zijn ter bescherming van de belangen van de **openbare orde** (**de openbare-orde-voorwaarde**);

(B) kan alleen worden genomen jegens een specifieke dienst van de IT-verlener **die afbreuk doet aan deze belangen**;

(C) moet **evenredig** zijn aan de genoemde belangen (**de eis van evenredigheid**). Dit betekent onder meer dat lidstaten moeten motiveren dat de maatregel geschikt is en dat een andere minder ingrijpende maatregel niet voldoende is om de genoemde belangen te beschermen. [140]

[139] In gelijk zin art. 4, aanhef en onder 5, Dienstenrichtlijn.
[140] Art. 3, lid 4, onder a, IT-richtlijn; zie voorts *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 6, p. 20.

3.10.3.2. De openbare-orde-voorwaarde (A)

Over voorwaarde (A) staat in artikel 3, lid 4, onder a, IT-richtlijn:

> *i) **noodzakelijk** zijn voor een van de volgende doelstellingen:*
> *- **de openbare orde**, in het bijzonder de preventie van, het onderzoek naar, de opsporing en de vervolging van **strafbare feiten**, waaronder de bescherming van minderjarigen en de bestrijding van het aanzetten tot haat wegens ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit en van schendingen van de menselijke waardigheid ten aanzien van individuen,*
> *- de bescherming van de **volksgezondheid**,*
> *- de **openbare veiligheid**, met inbegrip van het waarborgen van de nationale veiligheid en defensie,*
> *- de **bescherming van consumenten**, met inbegrip van beleggers;*

Onder '**openbare orde**', verstaat het EU Hof

> *een werkelijke en genoegzaam **ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving** aantast, die verder gaat dan de storing van de sociale orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt.*[141]

In situaties waarin de wetgever het mogelijk gemaakt heeft Wtv-platform-verplichtingen in te voeren, zie ik geen 'ernstige bedreiging' van de openbare orde. Niet aannemelijk is dat zonder de info-plicht de samenleving ernstig of fundamenteel - in de hierboven bedoelde zin - bedreigd wordt. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het verbod op het tonen van met de Hw strijdige toeristische verhuuradvertenties (bijvoorbeeld het tonen van advertenties zonder een registratienummer). Hoe dan ook is het louter overtreden van een bepaling uit de (Huisvestings)wet of een huisvestingsverordening onvoldoende.

Het spreekt dat de IT-doelstellingen van een veel zwaarder en ernstiger kaliber zijn dan hetgeen de wetsbepalingen betreffende de Wtv-platform-verplichtingen nastreven (de bescherming van de woonruimtevoorraad of de leefbaarheid).
Deze voorwaarde is dus wezenlijk strenger dan de algemeen belang-voorwaarde in de Dienstenrichtlijn.

1. Het standpunt van Nederland (als wetgever) betreffende de drie Wtv-platform-verplichtingen

Uit de Toelichtingen op de Wtv-platform-verplichtingen - het standpunt van de wetgever (zie § 3.7.1, § 3.7.2 en § 3.7.3) - volgt veeleer dat zij niet noodzakelijk, maar hooguit wenselijk of nuttig voor gemeenten kunnen zijn.

2. Het standpunt van Nederland (als bestuursorgaan tijdens de notificatieprocedures) betreffende de info-plicht en de nummer-toonplicht van het platform

Let op: er zitten wezenlijke verschillen tussen het standpunt van Nederland als wetgever en dat van Nederland als bestuursorgaan. Zie voor de oorzaak en het daarmee opgeroepen probleem § 3.10.5.2).

Nederland heeft tijdens de notificatieprocedures tegenover de Europese Commissie het standpunt verdedigd dat zowel artikel 23a, lid 3, als 23d Hw 2014 (de enige artikelen die genotificeerd zijn; zie § 3.10.5) aan de openbare-orde-voorwaarde voldoen. Nederland schrijft aan de Europese Commissie:

> *Nederland is van **oordeel** dat de **grootschalige toeristische verhuur** van woonruimte via digitale platforms in bepaalde steden **de leefbaarheid en veiligheid ernstig aantast** en **de schaarste** op de woningmarkt*

[141] C-30/77, punt 35; Nederland refereert diverse malen aan dit arrest in de notificatieprocedure betreffende de IT-richtlijn.

*vergroot. Hierdoor worden rechten en vrijheden van anderen bedreigd. Dit is voldoende ernstig om aan te nemen dat er inbreuk wordt gemaakt op **de openbare orde**.*[142]

Nederland onderbouwt zijn oordeel in hetzelfde document als volgt:

*① Zo ervaren bewoners regelmatig **overlast** vanuit woningen en de openbare ruimte vanwege toeristen die onder invloed zijn van alcohol of andere geestverruimende middelen of toeristen die in een woning feestjes organiseren, hetgeen ernstige geluidsoverlast tot gevolg kan hebben.*
*② Zo is bijvoorbeeld in 2019 in de gemeente Amsterdam meer dan 1000 maal melding gemaakt van **overlast gevende situaties als gevolg van toeristische verhuur**.*
③ In gemeenten waar woningen worden gekocht om deze permanent te verhuren aan toeristen ontstaat in bepaalde buurten leegstand van die woningen tijdens het toeristisch laagseizoen, hetgeen een grote invloed heeft op de veiligheid en leefbaarheid in die buurten.
④ Daarnaast zijn niet alle woonruimten op het vlak van (brand)veiligheid geschikt voor logiesverstrekking aan toeristen. Dit is niet alleen een risico voor de toeristen die in zulke woningen verblijven, maar ook voor de omwonenden.
*⑤ Tenslotte wordt door het frequent toeristisch verhuren van een woning de sociale cohesie in de buurt ernstig ondermijnd. Daar waar onderbouwd kan worden dat de (optelsom van) negatieve effecten van toeristische verhuur van woonruimte een inbreuk maakt op de leefbaarheid en veiligheid van de woonomgeving en dus de 'toeristische draagkracht' van een bepaald gebied overschreden wordt, is er sprake van **een inbreuk op de openbare orde**. In dergelijke gevallen is het noodzakelijk dat een gemeente met bet oog op de aantasting van de leefbaarheid en veiligheid (en dus de openbare orde) maatregelen kan treffen.*

Op deze onderbouwing valt het volgende aan te merken.

① De wetgever wil niet de overlast die toeristen in zijn algemeenheid veroorzaken terugdringen, maar uitsluitend de overlast die veroorzaakt wordt door toeristen die in aangewezen gebieden van bewoners huren.
De overlast die veroorzaakt wordt door toeristen die van 'investeerders' (doorlopende verhuurders) huren, kan reeds aangepakt worden vanwege de alsdan veroorzaakte aantasting van de woonruimtevoorraad.

② Uit het genoemde rapport valt niet af te leiden dat er gemeld is vanwege 'overlast gevende situaties'. Er staat in < Tabel 1. Soort Zoeklichtmeldingen 2017, 2018 en 2019 >

Soort melding (….)	*2019*
Toeristische verhuur (…)	*1.082*

Op geen enkele wijze valt hieruit af te leiden wat de aanleiding was voor de melding.

③ Zie onder ①.

④ Waarom woonruimte die 'legaal' door een bewoner verhuurd wordt wel geschikt is voor toeristische verhuur, en woonruimte die zonder registratienummer wordt aangeboden niet geschikt is, licht het ministerie niet toe.

⑤ Dit argument ziet meer op het verhuren door investeerders [zie onder ①].

3. Mijn standpunt

Naar mijn mening is geen enkele Wtv-platform-verplichting (dus ook niet de info-plicht en de nummer-toonplicht) *noodzakelijk* voor de bescherming van de *openbare orde*, als bedoeld in de IT-richtlijn.

[142] In WOB-document (zie voetnoot in § 2.2), Bijlage 13, de Notificatie, onder "Bijlage 1 (…) Aantasting van de leefbaarheid en veiligheid (…) Inbreuk op de openbare orde".

In mijn commentaar onder § 3.5.4 concludeerde ik dat voor binnenlandse platforms de Wtv-platform-verplichtingen in strijd zijn met de (minder strenge algemeen belang voorwaarde uit de) Dienstenrichtlijn. Het is dan onmogelijk dat de Wtv-platform-verplichtingen wel in overeenstemming zijn met de IT-richtlijn.

3.10.3.3. De eis van evenredigheid (voorwaarden C)

Deze eis betekent onder meer dat een lidstaat moet motiveren waarom de maatregel geschikt is en een andere minder ingrijpende maatregel niet toereikend is.[143]

1. Het standpunt van Nederland (als wetgever) betreffende de drie Wtv-platform-verplichtingen

Voor een onderbouwing van het Nederlandse standpunt verwijs ik naar de toelichtingen op de artikelen die de Wtv-platform-verplichtingen regelen staat (zie § 3.7).

Gelet op mijn 'commentaar' daarop concludeer ik dat de wetgever voor geen enkele Wtv-platform-verplichting naar mijn mening adequaat onderbouwd dat louter een registratie-, quotum-, meld- en/of vergunningplicht (voor aanbieders/verhuurders) niet voldoende is.

2. Het standpunt van Nederland (als bestuursorgaan tijdens de notificatieprocedures) betreffende de info-plicht en de nummer-toonplicht van het platform

Nederland heeft tijdens de notificatieprocedures tegenover de Europese Commissie het standpunt verdedigd dat zowel artikel 23a, lid 3, als 23d Hw 2014 (de enige artikelen die genotificeerd zijn (zie § 6.4.4) conform de eis van evenredigheid zijn.

Nederland schrijft aan de Europese Commissie:

> *Vanwege het publieke belang dat gediend wordt ①, de slechts beperkte uitvoeringslasten voor de platforms en de gerichtheid van de maatregelen, acht Nederland de voorgestelde maatregelen voldoende in verhouding staan tot de inbreuk die gemaakt wordt op het recht van digitale platforms om binnen de interne markt niet geconfronteerd te worden met lokale en nationale beperkingen. Daarmee zijn de maatregelen* ***proportioneel****.*
>
> *4.2 - Subsidiariteit*
> ***Artikel 23a, derde lid betreffende het verbod om advertenties zonder registratienummer te publiceren.*** *De toegang tot de markt voor toeristische verhuur verloopt vrijwel uitsluitend via de digitale platforms. Daarom leidt het invoeren van het verbod op het publiceren van een advertentie zonder een registratienummer ertoe ② dat illegale toegang tot de markt voor toeristische verhuur van woonruimte wordt voorkomen. (…) Er is geen andere minder ingrijpende maatregel waarmee dit bereikt kan worden ③. Zo volstaat het niet om enkel aan de aanbieder van woonruimte verplichtingen op te leggen. Want hoewel een gemeente kan besluiten om de aanbieder geen toestemming te geven om zijn woonruimte toeristisch te verhuren, heeft de aanbieder via het digitale platform nog steeds markttoegang. Dit is een ongewenste en illegale situatie waarbij het digitale platform ④ een faciliterende rol speelt. (…).*
>
> ***Artikel 23d betreffende een informatieplicht.*** *Zodra de markt voor toeristische verhuur betreden wordt, is het voorts van belang ⑤ dat de aanbieders op de hoogte zijn van de op dat moment van toepassing zijnde wet- en regelgeving voor het legaal verhuren van woonruimte. (…) ⑥ Er is overwogen of het mogelijk en doelmatig is burgers vanuit de gemeente te informeren over de (lokaal) geldende wet- en regelgeving. Hoewel het primair aan gemeenten is om (bijvoorbeeld via hun digitale kanalen) duidelijk te communiceren over de (lokaal) geldende wet- en regelgeving, is het voor hen niet mogelijk en doelmatig om iedere burger bij iedere wijziging van wet- en regelgeving direct en persoonlijk te Informeren. Platforms hebben deze mogelijkheid wel, en wel op het essentiële moment dat een aanbieder de markt voor toeristische verhuur*

[143] *Kamerstukken* II 2019/20, 35 353, nr. 6, p. 20.

betreedt. ⑦ Om die reden is er geen andere, minder ingrijpende maatregel waarmee dit effect kan worden bereikt.[144]

Op deze onderbouwing valt het volgende aan te merken.

Bij ①
De info-plicht en de nummer-toonplicht van het platform kunnen omvangrijke uitvoeringslasten met zich meebrengen.

Bij ②
Omdat het platform de juistheid van het opgegeven registratienummer niet hoeft te controleren, is met de onderhavige verplichting toegang tot de markt voor toeristische verhuur niet voorkomen (zie voorts § 3.7.2).

Bij ③
Nederland heeft nooit uitgeprobeerd of het louter invoeren van Wtv-verhuurders-plichten niet toereikend zou zijn.

Bij ④
Mijns inziens is niet sprake van een faciliterende rol, maar van een handhavende rol (zie verder § 3.10.4.2).

Bij ⑤
De bezwaren tegen de info-plicht heb ik reeds uitgebreid besproken (zie § 3.7.1.3)

Bij ⑥
Beter dan bovenstaand citaat kan ik niet verwoorden dat artikel 23d Hw 2014 niet noodzakelijk is ter bescherming van de belangen van de openbare orde.

Nederland erkent dus dat de lokale overheid als taak heeft om zijn burgers adequaat te informeren over hun verplichtingen betreffende toeristische verhuur[145]. Omdat gemeenten over databases aan 'geregistreerden' beschikken, zijn zij ook bij uitstek geschikt om adverteerders daarover te informeren. Zij zijn daartoe zelfs beter in staat dan platforms (die per gemeente zullen moeten gaan bijhouden welke Wtv-platform-verplichtingen er lokaal gelden en welke wijzigingen de gemeente daarin aanbrengt).

Bij ⑦
Uit het voorgaande vloeit niet voort dat met een andere, minder ingrijpende maatregel (bijvoorbeeld met het invoeren van louter de Wtv-verhuurders-plichten) dit effect niet kan worden bereikt.

3. Mijn standpunt

Naar mijn mening voldoet geen enkele Wtv-platform-verplichting (dus ook niet de info-plicht en de nummer-toonplicht) aan de eis van evenredigheid (voorwaarde C). Met name is niet aannemelijk gemaakt dat een minder ingrijpende maatregel niet volstaat.

Ook uit de Toelichtingen op de Wtv-platform-verplichtingen - het standpunt van de wetgever - volgt veeleer dat zij niet evenredig, maar hooguit nuttig voor gemeenten kunnen zijn.
In § 3.5.5 concludeerde ik dan ook dat - voor binnenlandse platforms - de Wtv-platform-

[144] WOB-document (zie voetnoot in § 2.2), Bijlage 13, De Notificatie onder de (IT-)Richtlijn (…) 4.1 (PFG: en 4.2)"
[145] Zie WOB-document, Bijlage 13, onder "4.2 - Subsidiariteit (…) Artikel 23d Hw betreffende een informatieplicht".

verplichtingen in strijd zijn met de eis van evenredigheid uit de Dienstenrichtlijn; het is dan onmogelijk dat de Wtv-platform-verplichtingen wel in overeenstemming zijn met de IT-richtlijn.

3.10.3.4. Conclusie en bewijslast met betrekking tot de inhoudelijke voorwaarden in de IT-richtlijn

Nu aan de inhoudelijke voorwaarden (A en C) niet is voldaan concludeer ik dat de onderhavige regeling niet conform de IT-richtlijn is.

Hoe dan ook rust op de gemeente de last feiten en omstandigheden te bewijzen die de conclusie rechtvaardigen dat het louter het **tonen** van een registratienummer-loze aanbieding, van een aanbieding na quotum- benutting of na het opleggen van een tijdelijk verhuurverbod de openbare orde ernstig en fundamenteel bedreigd, dan wel dat een verbod op het tonen van dergelijke advertenties 'evenredig' is.

3.10.4. Het verbod op algemene toezichtsverplichting in de IT-richtlijn

3.10.4.1. Inleiding

De IT-richtlijn bevat voorts een verbod voor vestigingsstaten om platforms in de oorsprongsstaat van een dienstverlener een algemene toezichtsverplichting op te leggen betreffende de informatie die zij doorgeven of opslaan. Noch mag op hen een verplichting opgelegd worden om actief te zoeken naar feiten of omstandigheden die op onwettige activiteiten duiden (art. 15, lid 1, IT-richtlijn).[146]

Dit verbod staat er - aldus het EU Hof - niet aan in de weg dat een rechterlijke instantie van vestigingstaat een in de oorsprongstaat gevestigd online-platform gelast

> *om de door hem opgeslagen informatie die (….) die eerder onwettig is verklaard, te verwijderen of de toegang daartoe onmogelijk te maken*[147]

Omdat de 'aanwijzing' in casu afkomstig is van een college is dit arrest niet van toepassing.

3.10.4.2. Strijd met het verbod op een algemene toezichtsverplichting uit de IT-richtlijn

In de < Beleidstoelichting Wijzigingsvoorstel Huisvestingsverordening 2022> van de gemeente Amsterdam schrijft het college

> *Vermelding registratienummer bij advertentie en informatieplicht*
> *De sinds kort ingevoerde **registratieplicht** is een nuttig instrument in de **handhaving** van vakantieverhuur en B&B. Met de registratieplicht is tevens een aantal verplichtingen ingevoerd voor platforms voor toeristische verhuur van woningen. Platforms zijn vanaf 1 juli 2021 verplicht om bij elke advertentie van een woonruimte een registratienummer te vermelden. Het aanbieden van advertenties zonder registratienummer wordt daarmee onmogelijk gemaakt. Daarnaast zijn platforms **verplicht om verhuurders op de hoogte te brengen en houden** van de geldende regels in de stad. Met deze instrumenten kan beter **gehandhaafd** aan de voorkant, dus voordat daadwerkelijke verhuur plaatsvindt.*

Beter dan hier staat kan ik niet verwoorden dat de info-plicht, ex artikel 23d Hw 2014, en de nummer-toon-plicht, ex 23a, lid 3, Hw 2014[148], volgens de overheid een in de IT-richtlijn verboden handhavingstaak inhouden. Daaraan voeg ik het volgende toe.

1. De info-plicht (ex art. 23d Hw 2014)

Ingeval een platform een verzoek van een aanbieder (de adverteerder) ontvangt om zijn aanbieding te tonen, weet dat platform niet of, en zo ja, welke voorwaarden er voor een toeristische verhuurder in desbetreffende gemeente gelden. Dit geldt zeker nu die voorwaarden per gemeente sterk

---

[146] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 6, p. 20.
[147] Zaak C-18/18, punt 55.
[148] Respectievelijk art. 3.10.2 en 3.10.1, lid 1, Hv Amsterdam 2022.

verschillen, regelmatig gewijzigd worden en het platform verzoeken van aanbieders van over de gehele wereld kan ontvangen.

De onderhavige regeling dwingt het platform ertoe uit eigen beweging in iedere (Nederlandse) gemeente een eigen onderzoek te starten naar de op toeristische verhuur van toepassing zijnde regels en vervolgens haar handelen daarop af te stemmen (door spontaan de aanbieder te informeren).

Daar komt bij dat Nederland erkent dat de lokale overheid als taak heeft om zijn burgers adequaat te informeren over hun verplichtingen betreffende toeristische verhuur[149]. Zie verder § 3.7.1.3, onder 1, respectievelijk § 5.5.

Het platform is met de info-plicht ten behoeve van het college (die op basis van artikel 32 Hw 2014 zorg dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving) een onbezoldigd (mede)handhaver van de Hw 2014 geworden.

Ik acht dit artikel derhalve in strijd met uit artikel 15, lid 1, IT-richtlijn.

2. Artikel 23a, lid 3, Hw 2014: De nummer-toon-plicht voor het platform

In zijn "Aanvullende onderbouwing" schrijft Nederland aan de Europese Commissie met betrekking tot:

> *Bij de uitwerking van (PFG artikel 23a, lid 3, Hw 2014) is een belangrijke overweging geweest dat het verbod zo min mogelijk uitvoeringslasten met zich mee mag brengen voor de platforms. Daarom is gekozen voor een vorm waarbij de **platforms volledig geautomatiseerd het verbod kunnen uitvoeren**. Hierbij krijgt het platform **geen verplichting om de juistheid van dit registratienummer te toetsen** bij het bevoegd gezag (de gemeente)[150]. (…)*
> *Op deze manier kan **de openbare orde** geborgd worden omdat, zeker in steden waar de problematiek het grootst is, bereikt wordt dat **alleen legale advertenties** op de markt verschijnen en illegale advertenties van de markt geweerd worden. (…) Tot slot wordt bereikt dat **overheden effectief toezicht kunnen houden**, omdat de facto alle advertenties die de markt betreden een registratienummer hebben. Omdat de regels daarmee direct en effectief bijdragen aan de mogelijkheid (PFG **voor colleges**) om op te kunnen treden tegen de inbreuk die de toeristische verhuur maakt op de **openbare orde** en omdat zij slechts een **beperkte uitvoeringslast** meebrengen voor de digitale platforms, zijn zij **geschikt** zijn om het beoogde doel te bereiken. (…)*
> *Deze verplichting kan door platforms volledig geautomatiseerd worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld door In het publicatieproces voor advertenties een verplicht vakje te creëren waarin de aanbieder het registratienummer moet invoeren.*
> *Benadrukt moet worden dat er geen proactieve verplichtingen voor platforms worden voorgeschreven. Zo hoeven platforms **reeds bestaande en gepubliceerde advertenties die geen registratienummer hebben niet proactief te verwijderen**.[151]*

Anders dan Nederland betoogt, geldt ook hier dat het platform met artikel 23a, lid 3, Hw 2014 een **handhavingstaak** krijgt toebedeeld. Het platform weet immers niet of een aanbieder voldoet aan de - per gemeente sterk verschillende - woonruimte- en algemene voorwaarden. Het weet ook niet of in de gemeente waar de woonruimte van de aanbieder is gelegen een nummer-toon-plicht bestaat. Alleen bij bevestigende beantwoording van deze vragen, is het gehouden 'een verplicht vakje te creëren' en het registratienummer in de aanbieding te tonen.

---

[149] Zie WOB-document (zie voetnoot in § 2.2), Bijlage 13, onder "4.2 - Subsidiariteit (…) Artikel 23d Hw betreffende een informatieplicht".
[150] WOB-document (zie voetnoot in § 2.2), Bijlage 13, de Notificatie, onder '2. Toelichting op de artikelen', 1e gedachtestreepje.
[151] WOB-document (zie voetnoot in § 2.2), Bijlage 13, de Notificatie, onder '3. Noodzakelijkheid in het kader van de openbare orde', 5e gedachtestreepje.

Wil het zich indekken tegen mogelijke gerechtelijke stappen van de gemeente of de verhuurder, dan zal het uit eigen beweging een onderzoek naar het antwoord op voormelde vragen moeten starten.

Leidt het onderzoek tot de conclusie dat op de aanbieder een nummer-toon-plicht rust, dan zal het maatregelen moeten nemen die verhinderen dat aanbiedingen zonder registratienummer worden getoond (bijvoorbeeld door de - registratienummerloze-advertentie uit eigen beweging te weigeren). Bij verzet van de 'aanbieder' zal het platform ook met het college en de aanbieder in overleg moeten treden, mogelijk documenten bij hen moeten opvragen en die documenten moeten beoordelen (teneinde 'de waarheid boven tafel te krijgen'). Complicerende factor hierbij is dat de aanbieder bij diverse platforms zijn woonruimte voor toeristische verhuur kan hebben aangeboden (en via een of meer van die platforms zijn woonruimte kan hebben verhuurd). In het uiterste geval zal het platform met het college (dat verlangt dat de aanbieding niet meer getoond wordt) of de aanbieder (die het tonen van zijn aanbieding door het platform eist) een juridische procedure moeten voeren.

Zie voorts het citaat in de < Beleidstoelichting Wijzigingsvoorstel Huisvestingsverordening (PFG Amsterdam) 2020> - dat ik in § 3.10.4.2 heb geciteerd en waaruit blijkt dat deze verplichting als strekking heeft de Wtv-verhuurders-plichten beter te kunnen handhaven.

Het platform is hiermee ten behoeve van het college (dat op basis van artikel 32 Hw 2014 zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving) een onbezoldigd (mede)handhaver van de Hw 2014 geworden.

Ik acht dit artikel derhalve in strijd met uit artikel 15, lid 1, T-richtlijn.

3. Artikel 23e Hw 2014: het publicatieverbod na quotum-benutting

Ook het publicatieverbod na quotum-benutting (ex art. 23e Hw 2014) is in strijd met de IT-richtlijn. In de Toelichting staat immers expliciet:

> *Door platforms te verplichten het nachtencriterium te **handhaven** zal naar verwachting ook bij toeristische verhuurders de naleving toenemen.*[152]

Daarmee hebben de platforms een handhavingstaak gekregen.

Het platform wordt verplicht de gemeente behulpzaam te zijn bij het handhaven van de op de aanbieder rustende quotum- en meldplicht. Nadat het college het platform ervan in kennis heeft gesteld dat de aanbieder het quotum heeft overschreden, mag het de Wtv-verhuur-aanbieding niet meer bekendmaken ('tonen').

Zie hiervoor uitvoerig § 3.7.3.4.

Het platform is hiermee ten behoeve van het college (die op basis van artikel 32 Hw 2014 zorg dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving) een onbezoldigd (mede)handhaver van de Hw 2014 geworden.

Ik acht dit artikel derhalve in strijd met uit artikel 15, lid 1, IT-richtlijn.

De minister denkt hier anders over[153]:

> *Ik vind het logisch dat de gemeente het platform, onderbouwd, ervan **in kennis kan stellen** dat het nachtencriterium van een bepaalde woonruimte reeds is overschreden en dat een platform vervolgens de advertentie behorend tot die woonruimte voor de rest van het jaar niet meer toont. Omdat het initiatief hiertoe is belegd bij de gemeente om verdere overtreding van het nachtencriterium (te) voorkomen wordt*

[152] *Kamerstukken II* 2020/21, 35 353, nr. 39.
[153] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 6 (p. 32).

***geen handhavingstaak** bij het platform gelegd. Daarom is dit amendement in lijn met de (IT-)Richtlijn. Ook voor platforms is het geen onredelijk last om hieraan mee te werken, zeker omdat advertenties niet geheel verwijderd hoeven te worden maar slechts de rest van het lopende jaar afgeschermd dienen te worden*.[154]

De minister ziet in dit citaat over het hoofd dat in de Toelichting op artikel 23e Hw 2014 zelf staat (zie § 3.7.3) dat het platform met deze wetsbepaling een **handhavingstaak** krijgt. Bovendien gaat de minister er ten onrechte vanuit dat 'het in kennis stellen' door het college voetstoots door het platform tot het niet meer tonen van de aanbieding leidt. Hierboven heb ik beschreven dat dit niet het geval hoeft te zijn § 3.7.3).

Daarnaast gaat de minister er kennelijk - en ten onrechte - van uit dat '**het in kennisstellen'** geen beschikking is in de zin van de Awb en zodat de bepalingen van de die wet daarop niet van toepassing zijn (zie § 3.7.3.4).

4. Conclusie

Het voorgaande betekent dat uit de regeling van de Wtv-platform-verplichtingen een 'algemene toezichtsverplichting' en/of verboden handhavingstaak voortvloeit. Het platform is op die manier een onbezoldigd (mede)handhaver van de Hw geworden ten behoeve van het bestuursorgaan (het college). Ik acht de regeling dan ook in strijd met uit artikel 15, lid 1, IT-richtlijn.

3.10.5. De procedurele voorwaarden in de IT-richtlijn (de notificatie-procedure)

3.10.5.1. Inleiding

Voordat een vestigingsstaat (lees Nederland) een maatregel neemt die het mogelijk maakt een beperking in de dienstverlening op te leggen aan een platform dat elders in de EU (de oorsprongstaat) is gevestigd, dient het **de oorsprongstaat om een dergelijke maatregel te verzoeken**. Alleen als de oorsprongstaat dat verzoek niet, of onvoldoende, inwilligt, mag de vestigingsstaat de beperkende maatregel nemen.

Daarnaast dient de maatregel voorafgaande aan de invoering te worden gemeld bij de Europese Commissie (de zogenaamde **notificatieprocedure**), die de verplichting toetst op verenigbaarheid met het Unierecht[155].

Is niet aan deze procedurele eisen voldaan, dan kan de verplichting niet worden afgedwongen.[156]

3.10.5.2. De Wtv-notificatie-procedures betreffende de info-plicht en de nummer-toon-plicht in de aanbieding

Tegen de zin van de minister - die strijd met het Unierecht vreesde - is de regeling van de Wtv-platform-verplichtingen, alsmede artikel 33a Huisvestingswet (de handhavingsbepalingen: het opleggen van een tijdelijk verhuurverbod en het geven van een advertentie-blokkeringsaanwijzing; zie § 6.2.4 en § 6.2.5) bij amendement in de Hw 2014 terecht gekomen. Omdat de minister - terecht - meende dat artikel 23d Hw 2014 (de info-plicht) en artikel 23a, lid 3, Hw 2014 (de nummer-toon-plicht in de aanbieding) onder de IT-richtlijn vielen, voelde zij zich - tegen haar zin - gedwongen daarvoor een notificatieprocedure op te starten[157].

---

[154] *Kamerstukken II* 2020/21, 35 353, nr. 40 (p. 2).
[155] Dit zijn wezenlijk procedurele vereisten (C-390/18, ECLI:EU:C:2019:1112).
[156] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 6, p. 20; idem EU Hof C-390/19 r.o. 96.
[157] Zie bijv. *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 40.

De notificatieprocedure startte het op 2 december 2020.[158] Het bericht aan de Europese commissie, waarmee dit gebeurde (en ook de correspondentie daarna[159]), had uitsluitend betrekking op **digitale platforms,** terwijl de genoemde, te notificeren artikelen betrekking hadden op een ieder < die een dienst verleent gericht op het publiceren van aanbiedingen voor toeristische verhuur van woonruimte >.

In dit verband is illustratief dat toen de Europese commissie aan Nederland vroeg:

> *1. The Dutch authorities are kindly requested to provide further information on the exact scope of the definition of digital platform. In particular, the Commission services would like to know whether the intention is to catch information society services that facilitate the initiation of a transaction (following the definition in the Platform to Business Regulation), or the scope is intended to be wider.*

Nederland antwoordde:

> *De definitie van **'digitaal platform'** die in de Wet toeristische verhuur wordt gehanteerd is gebaseerd op de definitie van 'diensten van de informatiemaatschappij' in de zin van artikel 1, lid 1, onder b, van Richtlijn 2015/1535 en luidt als volgt: 'degene die een dienst van de **informatiemaatschappij** verleent gericht op het publiceren van aanbiedingen voor toeristische verhuur' (PFG zie art. 1, lid 1, onder a).*
> *Daarmee is de **scope** beperkt tot diensten van de **informatiemaatschappij** die diensten aanbieden binnen het domein van toeristische verhuur en daarmee transacties faciliteren tussen de aanbieder van woonruimte en de consument die deze ruimte huurt.*

In § 3.3.1 schreef ik reeds dat in de tekst van artikel 23a, lid 3, en artikel 23d, Hw 2014 niet gebruik wordt gemaakt van de definitie 'digitaal platform' (zoals die in artikel 1, lid 1, onder a, Hw 2014 gehanteerd wordt), maar wordt een eigen - substantieel ruimere - omschrijving van de doelgroep gegeven. Op dit punt heeft Nederland de Europese commissie verkeerd, althans onvoldoende, geïnformeerd.
Bijzonder is dat de Europese commissie het een en ander niet aan de orde heeft gesteld.

De notificatie-procedure heeft niet geleid tot bezwaren van de Europese Commissie of de andere lidstaten.[160]

De notificatieprocedure had dus niet betrekking op het publicatieverbod na quotum-benutting ex artikel 23e Hw 2014, noch op het opleggen van een last onder bestuursdwang aan een digitaal platform ex artikel 33, lid 3, Hw 2014 of de blokkeringsaanwijzing ex artikel 33a, aanhef en onder b, aan een digitaal platform, de zogenaamde handhavingsbevoegdheden (zie § 6.2.3 en § 6.2.5.), terwijl die digitaal platforms wel buiten Nederland kunnen zijn gevestigd.

De "Aanvullende onderbouwing NL" van Nederland [alsmede de overige correspondentie tussen Nederland en de EU (en Ierland)] gingen overwegend over het beschermen van de woonruimtevoorraad en de leefbaarheid (zijnde de strekking van de artikelen betreffende de Wtv-verhuurders-plichten). Zij zouden echter met name hebben moeten gaan over **verplichtingen die platforms met betrekking tot het tonen** van aanbiedingen worden opgelegd.

Nederland nam tijdens de notificatieprocedure de argumenten van de indieners van de aangenomen amendementen niet over. De "Aanvullende onderbouwing NL" (en de overige correspondentie tussen Nederland en de EU) en de 'Toelichtingen' op de amendementen die tot de artikelen 23a, lid

[158] WOB-document (zie voetnoot in § 2.2), Bijlage 17, Kennisgevingsnummer van de Europese Unie: 2020/0746/NL - SERV20, van 2 december 2020, onder 9 e.v.
[159] Zie de documentatie betreffende de WOB-procedure.
[160] Brief van de minister aan de Tweede Kamer van 1 april 2021 (kenmerk 2021-0000156823).

3, en 23d Hw 2014 hebben geleid - zoals besproken in § 3.10.3.2 en § 3.10.3.3 - **verschillen wezenlijk**.

Zou Nederland voorvoeld hebben dat met het overnemen van die argumenten (waarin onder meer gesproken werd over medeverantwoordelijkheid van en een zorgplicht voor de platforms), de kans op het succesvol doorlopen van de notificatieprocedure - gelet de 'openbare-orde-voorwaarde' en het verbod op een algemene toezichtsverplichting - gering zou zijn?
Probleem is nu hoe de regeling van de Wtv-platform-verplichtingen uitgelegd moet worden: conform het standpunt van de indieners van de amendementen (als wetgever) of volgens het standpunt dat Nederland (als bestuursorgaan) in de notificatieprocedure heeft ingenomen.

Het niet - op correcte wijze - volgen van een verplichte notificatieprocedure kan consequenties hebben voor de verbindendheid van de desbetreffende bepalingen[161].

Na de afronding van de notificatieprocedure zijn artikel 23d en artikel 23a, lid 3, Hw 2014 op 1 juli 2021 in werking getreden.[162]

[161] Zie EU Hof C-390/18, m.n. rechtsoverweging 96.
[162] Brief van de minister BZK aan de TK van 1 april 2021 (kenmerk 2021-0000156823).

4. De Amsterdamse Wtv-verhuurders-verplichtingen

4.1. Inleiding

Op 21 december 2021 heeft de gemeenteraad de Hv Amsterdam 2020❸ aangenomen. Daarin is bepaald welke Wtv-verhuurders-verplichtingen ingezet zullen gaan worden (per 1 april 2021). De huisvestingsverordening maakt daarin een onderscheid tussen de begrippen toeristische verhuur, vakantieverhuur en B&B-verhuur.

Die begrippen omschrijft de huisvestingsverordening als volgt:

Kolom A	Kolom B	Kolom C
toeristische verhuur **art. 1, onder dd**	**vakantieverhuur** **art. 1, onder ee**	**B&B-verhuur*** **art. 1, onder c**
---	--	voor een kort verblijf
verblijf bieden	in gebruik geven van	in gebruik geven van
van zelfstandige of onzelfstandige woonruimte	van **zelfstandige** woonruimte	van **onzelfstandige** woonruimte tot 750 huurpunten[163]
door bewoner of **investeerder**	door bewoner tijdens diens afwezigheid	door bewoner tijdens diens aanwezigheid
aan niet-bewoner	aan niet bewoner	aan niet-bewoner
tegen betaling[164]	tegen betaling	tegen betaling

* B&B verhuur laat ik verder nagenoeg onbesproken.

Toeristische verhuur bevat dus niet alleen vakantieverhuur en B&B, maar ook verhuur door een investeerder.

Van het totaal aantal nachten dat toeristen in Amsterdam verblijven (ca 1,3 miljoen overnachtingen) maakte vakantieverhuur in 2019 ongeveer 7% uit. Niet bekend is in hoeverre de door toeristen veroorzaakte overlast aan vakantieverhuur is toe te rekenen.[165]

In zijn "Nota van beantwoording inspraakreacties Wijzigingsverordening Wonen Amsterdam 2021" van 27 oktober 2020 (hierna **de 2020-Nota**) neemt het college een ander standpunt in.

> ***Toeristische verhuur*** *betreft het geheel aan verschijningsvormen van het tegen betalingen aanbieden van woningen aan toeristen (PFG: hierboven* ***Kolom A****). De Wet toeristische verhuur biedt instrumenten met betrekking tot dit genusbegrip. In Amsterdam kent men binnen het begrip 'toeristische verhuur' al enkele jaren* ***twee typen****, te weten vakantieverhuur en Bed & Breakfast. (PFF: hierboven* ***Kolommen B en C****). Dat is een* ***zeer bewust*** *onderscheid met beiden geheel hun eigen regelgeving.*[166]*.*

Amsterdam ziet over het hoofd dat de **investeerder** die aan toeristen verhuurt (zie **rode woord** in Kolom A) niet valt onder vakantieverhuur of B&B.

---

[163] 750 huurpunten corresponderen met een huur van € 1.031,63, prijspeil 1 juli 2020.
[164] Onder 'betaling' valt ook '**huizenruil'** gedurende de vakanties ('Wijzigingsverordening Wonen 2021', II., Artikelsgewijze toelichting, Onderdeel A, p. 25).
[165] Zie SEO-rapport < Overnachten in Amsterdam Verkenning toerisme en particuliere vakantieverhuur > (pag. 13, 20).
[166] Pag. 22 (onder 3.3.6) **2021-Nota.**

4.2. De inwerkingtreding

De artikelen in de Hv Amsterdam 2020❸ die toeristische verhuurders betrekking hebben, zijn op 1 april 2021 in werking getreden[167]; zij het dat voor de invoering van de **nummer-toon-plicht** een bijzondere regeling is getroffen. Voor 'aanbieders' die reeds op 1 april 2021 toeristisch te verhuren woonruimte 'aanboden', gaat het verbod op het overtreden van de nummer-toon-plicht uit artikel 3.7.2 Hv Amsterdam 2020❸ pas op 1 oktober 2021 in.

Het college van Amsterdam heeft die regeling verder verruimd:

> *Omdat het voor de gemeente onmogelijk is om (PFG op 1 april 2021) bestaande advertenties van nieuwe advertenties te onderscheiden, betekent dit in de praktijk dat er **tot 1 oktober 2021 geen boetes** worden opgelegd voor het niet voldoen aan de registratieplicht.* [168]

4.3. De door Amsterdam ingezette instrumenten

De Hv Amsterdam 2020❸ zet **voor alle objecten** in de gemeente de volgende instrumenten in:

	In geval van toeristische verhuur van woonruimte	**Registratie-plicht**	**Meld-plicht**	**Quotum-plicht**	**Vergunning-plicht**	**Vakantie-verhuurverbod**
	door investeerder	ja	nee	nee	nee	nee
	door bewoner in de vorm van vakantieverhuur	ja	ja	ja	ja	**Geen gebied aangewezen**
	door bewoner in de vorm van B&B-verhuur	ja	nee	nee	ja	nee

De inzet van de instrumenten in de huisvestingsverordening als volgt geregeld:

> *AFDELING III TOERISTISCHE VERHUUR VAN WOONRUIMTE*
> *(…)*
> *Artikel 3.7.2 Registratieplicht*
> *Het is verboden om een woonruimte als bedoeld in artikel 3.7.1 voor **toeristische verhuur** aan te bieden zonder het **registratienummer** (…) te vermelden bij iedere aanbieding van die woonruimte voor **toeristische verhuur**.*
> *Artikel 3.7.3 Nachtencriterium en meldplicht vakantieverhuur*
> 1. *Onverminderd artikel 3.7.2 is het verboden om een woonruimte als bedoeld in artikel 3.7.1 voor **meer dan dertig nachten** per kalenderjaar in gebruik te geven voor vakantieverhuur.*
> 2. *Onverminderd artikel 3.7.2 en het eerste lid is het verboden om een woonruimte als bedoeld in artikel 3.7.1 in gebruik te geven voor vakantieverhuur zonder voorafgaande elektronische **melding** (…).*
> 3. *Burgemeester en wethouder kunnen gebieden aanwijzen waar een nachtencriterium van **nul nachten** geldt, betekenende een **verbod op vakantieverhuur**.*
>
> *Artikel 3.7.4 Vergunningplicht vakantieverhuur*
> *Onverminderd de artikelen 3.7.2 en 3.7.3 is het verboden om een woonruimte als bedoeld in artikel 3.7.1 in gebruik te geven voor vakantieverhuur zonder vergunning van burgemeester en wethouders.*

Opvallend is dat de nummer-toon-plicht/registratieplicht (blijkens art. 3.7.2) op (alle) **toeristische verhuurders** van toepassing is en dat de quotum-, de meld- en de vergunningplicht (blijkens art. 3.7.3 en art. 3.7.4) alleen voor **vakantieverhuurders** gelden. De laatsten worden hiermee gediscrimeend hetgeen mijns inziens is in strijd is met het discriminatieverbod (zie verder § 4.4.3).

---

[167] Art. V, lid 2, 'onderdeel II' (dit is de afdeling over Toeristische verhuur), 'Wijzigingsverordening Wonen 2021' (zie Toelichting p. 47).
[168] Brief Wethouder Bouwen en Wonen van 24 november 2020 aan de gemeenteraad, p. 2;

4.4. De voorwaarden

Amsterdam kan in geval van toeristische verhuur een instrument inzetten indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1. De huisvestingsverordening wijst het gebied en de woonruimten aan waar het instrument moet worden ingezet.
2. De gemeente[169] toont - met zo veel als mogelijk actuele, lokale en kwantificeerbare gegevens[170] - aan dat de aanwijzing is geschied omwille van
   - **het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad** (situatie X), of
   - **het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving** in het aangewezen gebied (situatie Y).
3. De huisvestingsverordening kent een regeling voor het aanvragen van een verhuurvergunning [geldt alleen voor artikel 23c Hw 2014].

Het gekozen instrument

(a) is bij wet voorzien,
(b) is **niet-discriminatoir**,
(c) is gerechtvaardigd door een dwingende reden van **algemeen belang**,
(d) is **geschikt** om het nagestreefde doel te bereiken en gaat niet verder dan nodig om dat doel te bereiken (**proportioneel** is)en dit doel kan niet met minder vergaande middelen worden bereikt (de **eis van evenredigheid**).

4.4.1. Aanwijzing in Amsterdam

De gemeenteraad heeft uitsluitend woonruimten (objecten), maar geen enkel gebied aangewezen. Reeds hierom zijn **alle bepalingen** in de Hv Amsterdam 2020❸[171] over TOERISTISCHE VERHUUR VAN WOONRUIMTE (Afdeling III) onverbindend.[172]

De rechter zal alle door het college opgelegde of nog op te leggen boeten - ook die aan platforms zijn opgelegd (zie Hoofdstuk 7 en 8) - vernietigen.

Tot 1 januari 2021 stelden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zich ten onrechte op het standpunt dat zij alle wijken hadden ex artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) hadden aangewezen. In hun huisvestingsverordeningen hadden zij (slechts) woonruimten (objecten) en geen wijken (locaties) - aangewezen. Daaraan doet niet af dat volgens de huisvestingsverordening (alle) woonruimten **in de (gehele) gemeente** zijn aangewezen. Artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) is immers slechts van toepassing op woonruimten **en** wijken *die - bewust en adequaat gemotiveerd - zijn aangewezen*. Er ontbreekt in de toelichting op de verordening ook een motivering waarom alle gebieden konden worden aangewezen.

Ter nadere onderbouwing van mijn conclusie - dat slechts objecten zijn aangewezen - verwijs ik naar de Toelichting op artikel 3.1.1 in de Hv Amsterdam❸ (zie voor citaat voetnoot in § 4.4.5).

Niet alleen geeft de toelichting expliciet aan dat er in dit artikel **(uitsluitend) objecten** zijn aangewezen, maar ook waarom de aanwijzing van objecten is geschied (om schaarste aan woonruimten te bestrijden). Er ontbreekt een (reden voor de) aanwijzing van gebieden.[173]

---

[169] Dat wil zeggen de gemeenteraad bij het opstellen van de huisvestingsverordening en het college bij een eventuele beboeting/gerechtelijke procedure.
[170] MvT Wtv, p. 15 en Conclusie AG bij Parijse arrest (r.o. 112).
[171] Om dezelfde reden waren de bepalingen over <verhuur aan toeristen> ('onttrekken' volgens Raad van State) in de Hv Amsterdam 2016 ! onverbindend.
[172] Met als consequentie dat alle - door het college vastgestelde - boeten onrechtmatig zijn of worden opgelegd.
[173] Opvallend is ook dat slechts één reden voor aanwijzing van objecten wordt genoemd: de bestrijding van schaarste. Dus niet de bescherming van de leefbaarheid van de woonomgeving. Dit is opvallend omdat toeristische verhuur door bewoners geen invloed heeft op de 'schaarste', maar wel effect kan hebben op de leefbaarheid van de woonomgeving.

Dat in de huisvestingsverordening op diverse plaatsen wordt gesproken over leefbaarheidsproblemen in bepaalde gebieden die aangepakt moeten worden, houdt niet in dat die wijken zijn aangewezen (wel dat er een noodzaak tot 'aanwijzen' van bepaalde gebieden zou kunnen bestaan).

De Raad van State ging er tot nu toe kennelijk (impliciet) van uit dat er *wél* wijken in die gemeenten zijn aangewezen.

Zie voor dit alles uitvoerig § 2.2.1 Deel A Tutorial.

Hoe is het mogelijk dat de hoogste bestuursrechter zonder dat sprake is van een evidente aanwijzing van wijken voor 1 januari 2021 tot de conclusie is gekomen dat die aanwijzing er wel is?
Voor een verklaring zie Hoofstuk 7 < Een prejudiciële vraag >, onder 3, Deel A Tutorial.

Omdat de huidige toeristische verhuur-regeling voor wat betreft de vergunningplicht in de kern een voortzetting is van artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) sluit ik niet uit dat de Raad van State vanaf 1 januari 2021 bij zijn foute standpunt blijft dat er wel wijken zijn aangewezen.

4.4.2. Aantonen schaarste / leefbaarheidsproblemen in Amsterdam

Allereerst verwijs ik naar hetgeen ik in § 2.2.1.3 heb opgemerkt.

Aannemelijk is dat - zonder aanvullend bewijs - in alle wijken van Amsterdam sprake is van "onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van **schaarste**" in geval woonruimte door investeerders aan toeristen wordt verhuurd (**situatie X**).

Met betrekking tot de **situatie Y** (vakantieverhuur) geldt daarentegen dat op de gemeente de last rust met zo veel als mogelijk actuele, lokale en kwantificeerbare gegevens aan te tonen dat in enige wijk in Amsterdam de leefbaarheid van de woonomgeving **als gevolg van vakantieverhuur** ernstig wordt aangetast. Amsterdam heeft dit voor geen enkel gebied, laat staan voor alle gebieden, gedaan.

Het SEO-rapport[174] bevestigt mijn opvatting. In dat rapport staat

> *Aanwijzingen dat particuliere vakantieverhuur leidt tot relatief meer overlast veroorzakende bezoekers in de stad zijn er niet.[175] (…)*
> *Er is **geen inzicht in mate van overlast specifiek door particuliere vakantieverhuur**.*

Daaraan voeg ik toe dat zelfs als aannemelijk is gemaakt dat sprake is van ernstige overlast, daarmee nog niet voldaan is aan de 'eis van evenredigheid' (zie § 4.4.5).

4.4.3. Discriminatieverbod in Amsterdam

De Dienstenrichtlijn verbiedt discriminatie (§ 3.5.3)[176]. Op vakantieverhuurders zijn de registratie-, meld-, quotum- en/of vergunningplicht van toepassing; op B&B-verhuurders de registratie- en de vergunningplicht. Investeerders die aan toeristische verhuur doen, zijn uitsluitend registratieplichtig.

Uit de (duidelijke) tekst van artikel 3.7.3 en 3.7.4 Hv Amsterdam 2020❸ (invoering "Nachtencriterium en meldplicht **vakantieverhuur**" respectievelijk "Vergunningplicht **vakantieverhuur**") en de 'Toelichting'[177] daarop blijkt onmiskenbaar dat uitsluitend met betrekking tot **vakantieverhuur** (dus verhuur door bewoners) deze verplichtingen zijn ingevoerd. Desondanks neemt het college een andersluidend standpunt in. In **de 2020-Nota** schrijft het college:

---

[174] Zie § 2.2.1.3.
[175] Pag. 12.
[176] Art. 10, lid 2, onder a, resp. art. 15, lid 3, onder a, Dienstenrichtlijn.
[177] Art. 1, onder dd, artt. 3.7.1 - 3.9.5, de Toelichting op de Hv Amsterdam 2020, zoals door het college in oktober 2020 is gepubliceerd (p. 31, 52, 57 en 61). In gelijke zin de Toelichting op de Wijziging Huisvestingsverordening Amsterdam 2020❷, p. 10, onder d, en de Toelichting op de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020❶, p. 37 en 58), alsmede (expliciet) Toelichting op Wijzigen (Hv Amsterdam 2016; Gemeenteblad, nr. 145188, p. 7).

*De verplichtingen voor toeristische verhuur gelden (…) **voor alle woningen**[178] in Amsterdam. **Vakantieverhuur mag inderdaad alleen door de bewoner** geschieden gezien de voorwaarden en voorschriften die voor de **vergunning** gelden. **Dat niet-bewoners** (PFG lees investeerders) **daarmee vergunningsvrij aan vakantieverhuur mogen doen is echter niet waar**. Dat kan in theorie, zij dat het niet mag, best geschieden door een niet-bewoner. De stellingname van de inspreker (PFG dat investeerders niet vergunningplichtig zijn) klopt dus niet. (…) Het college zal blijvend via alle Amsterdamse communicatiekanalen* duidelijk maken dat er een vergunning nodig is voor **vakantieverhuur**.* [179]

Het enige 'communicatiekanaal' dat in dit kader van belang is, is de publicatie van de huisvestingsverordening.

De redenering van het college is innerlijk tegenstrijdig en onbegrijpelijk.

Enerzijds stelt het college dat v**akantieverhuur** [door de Hv Amsterdam 2020❸ gedefinieerd als (…) het **tijdens afwezigheid** van de **bewoner** tegen betaling in gebruik geven van een zelfstandige woonruimte] alleen door de bewoner kan geschieden, anderzijds schrijft het: "**Vakantieverhuur** kan in **theorie**, zij dat het niet mag, **best geschieden door een niet-bewoner**."

De **2021-Nota** maakt het niet duidelijker:

Reactie college
*Door het college wordt wel degelijk het verschil gezien tussen vakantieverhuur en toeristische verhuur. **Toeristische verhuur is de overkoepelende noemer van alle vormen van verhuur aan toeristen**. De definitie die daarvoor geldt is: in een woonruimte tegen betaling bieden van verblijf aan personen die niet als ingezetene zijn ingeschreven met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen*[180]*. Ook verhuur door investeerders aan toeristen valt daaronder. In Amsterdam zijn echter niet alle vormen van toeristische verhuur toegestaan.*[181]

Samengevat: **Toeristische verhuur** omvat derhalve - ook volgens het college -:
1. verhuur door **investeerders** (niet-bewoners)
2. verhuur door bewoners (**vakantieverhuurders**)
3. Bed & Breakfast door bewoners.

De Hv Amsterdam 2020❸ **verbiedt** verhuurders (kort gezegd):
1. **toeristische verhuur** (door vakantieverhuurders en investeerders) zonder **registratienummer**;
2. **vakantieverhuur** zonder vergunning;
3. **vakantieverhuur** voor **meer dan 30 dagen**, en
4. **vakantieverhuur zonder** voorafgaande **melding**.

(zie § 4.3)

In de **2021-Nota** schrijft het college

> *Amsterdam kent **twee toegestane smaken: vakantieverhuur en B&B** (…). Voor beide vormen geldt dat dit alleen kan als de verhuur geschiedt door een **bewoner.** Verhuur door investeerders die niet wonen op het adres van de woning, is in Amsterdam dus niet toegestaan. Het valt namelijk niet onder de toegestane vormen.*[182]

---

[178] Dat alle woonruimten in Amsterdam zijn aangewezen is niet in geschil, maar dat is voor de vraag voor wie de verplichtingen gelden niet relevant.
[179] Pag. 20 (onder 3.2.5).
[180] Hier valt niet alleen het - civielrechtelijke - 'verhuur' onder, maar ook andere vormen van *ter beschikking stellen*, bijv. '**huizenruil'** bij op vakantie gaan of het in ruil voor het verzorgen van de kat *gratis* mogen verblijven in woonruimte in het centrum van Amsterdam.
[181] § 3.1.4, onder *Reactie college*, 1e volzin, pag. 26, **2021-Nota.**
[182] § 3.1.4, onder *Reactie college*, slot, pag. 26, **2021-Nota**.

De opvatting dat toeristische verhuur door investeerders niet is toegestaan omdat die verhuur niet onder 'de toegestane vormen' valt, is principieel onjuist. De huisvestingsverordening somt niet de toegestane 'smaken' op. In de huisvestingsverordening staan 'slechts' de 'verboden'. In de Hv Amsterdam 2020❸ staat niet dat toeristische verhuur door een investeerder verboden is. **Iedere vorm van toeristische verhuur die in de Hv Amsterdam 2020❸ niet verboden is, is toegestaan**.

Voorzover het college zich op het standpunt stelt dat artikel 21, lid 1, Huisvestingswet 2014[183] vanaf 1 januari 2021 met betrekking tot toeristische verhuur nog steeds werkt, wijs ik op de Memorie van Toelichting bij de Wtv waar staat:

> *Gemeenten die toeristische verhuur van woningen wensen te reguleren, zullen het voorgestelde nieuwe instrumentarium moeten toepassen. Dit betekent dat* ***gemeenten voor de regulering van toeristische verhuur niet langer gebruik kunnen maken van de in artikel 21 van de Huisvestingswet*** *(…) genoemde mogelijkheden.*[184]

Daarnaast geldt uiteraard dat een lex specialis (een bijzondere wet; in casu de regeling van < Toeristische verhuur van woonruimte > in § 1a van de Hw 2014) voorrang krijgt boven de algemene regeling in de Hw 2014 (de lex generalis)[185].

Een investeerder die doorlopend aan toeristen verhuurt **onttrekt** zonder enige twijfel woonruimte aan de **woonbestemming**. Maar het voormalige artikel dat dit - volgens de Raad van State - zonder vergunning verbiedt, is dus niet meer van toepassing op toeristische verhuur.

Voor het verschil in behandeling tussen investeerders aan wie - naar aangenomen mag worden - ingeval van overlast als gevolg van toeristische verhuur de meeste problemen zijn toe te rekenen, en vakantieverhuurders bestaat geen objectieve rechtvaardiging.
Investeerders kunnen immers doorlopend, het hele jaar door verhuren. Bovendien kan aangenomen worden dat huurders van investeerders meer overlast zullen veroorzaken. Daar komt bij dat huurders die in een professionele, bedrijfsmatige omgeving verbleven zich minder bij het gehuurde en de woonomgeving betrokken zullen hebben gevoeld, dan huurders die van een bewoner huren.

Zolang deze - niet objectief gerechtvaardigde en blijkens het citaat onbedoelde - benadeling van verhurende bewoners (registratie-, meld-, quotum- en/of vergunningplichtig) ten opzichte van investeerders (uitsluitend registratieplichtig) bestaat, is mijns inziens sprake van een ingevolge de Dienstenrichtlijn **verboden discriminatie**.

4.4.4. Dwingende reden van algemeen belang in Amsterdam

1. Ingeval van toeristische verhuur door een **investeerder** (**situatie X**), krimpt de woonruimtevoorraad. Door die verhuur te reguleren beoogt artikel 3.7.2 Hv Amsterdam 2020❸ (de nummer-toon-plicht / de registratieplicht) de woonruimtevoorraad te beschermen (de 1e doelstelling).
De '1e doelstelling' vormt voor het EU Hof in beginsel een dwingende reden van algemeen belang (r.o. 66 Parijse arrest). In de Memorie van Toelichting staat met betrekking tot situatie X:

---

[183] Artikel 21 Hw 2014:
1 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 woonruimte en die gelegen is in een in de huisvestingsverordening aangewezen gebied, 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;*
[184] MvT Wtv, pag. 6.
[185] Lex specialis derogat legi generali.

*Het is een opdracht van de overheid om te zorgen voor voldoende huisvesting en dus het **oneigenlijk gebruik** van schaarse woonruimte tegen te gaan.* [186]

Daar komt bij dat het van algemene bekendheid is dat in Nederland sprake is van een structureel woningtekort en dat van toeristische verhuur een prijsopdrijvend effect uitgaat. Een Wtv-verhuurders-plicht kan bijdragen aan het bestrijden van het tekort aan woonruimten. In dit verband is mede van belang dat in artikel 22, lid 2, Grondwet staat dat 'voldoende woongelegenheid' een 'voorwerp van zorg der overheid' is.

Dit een en ander in aanmerking nemende en gelet op het Parijse arrest (r.o. 69 Parijse arrest; zie § 2.2.2.1, onder 3), concludeer ik dat de inzet van een Wtv-verhuurders-plicht - in casu de registratieplicht[187] - in beginsel gerechtvaardigd wordt door een dwingende reden van algemeen belang.

2. Ingeval van toeristische verhuur door een **bewoner** (dus een vakantie- of B&B-verhuurder; **situatie Y**) is de woonruimtevoorraad niet kleiner geworden. De 1e doelstelling (het beschermen van de woonruimtevoorraad) speelt dan niet[188]. Deze verhuur kan daarentegen wel de leefbaarheid van de woonomgeving aantasten. Door die verhuur te reguleren beogen de artikelen 3.7.3 en volgende Hv Amsterdam 2020 de leefbaarheid te beschermen (de 2e doelstelling).
De 2e doelstelling vormt - op dezelfde gronden als ik in het vorige tekstblok betoogde - een dwingende reden van algemeen belang die de inzet van de gekozen instrumenten rechtvaardigt; mits Amsterdam - met zo veel als mogelijk actuele, lokale en kwantificeerbare gegevens - aantoont dat vakantieverhuur of B&B-verhuur de leefbaarheid in de aangewezen gebieden ernstig aantast en het gekozen instrument in voldoende mate kan bijdragen aan het oplossen van die problemen. Mijns inziens heeft Amsterdam dit niet aannemelijk heeft gemaakt.

4.4.5. De eis van evenredigheid in Amsterdam

De nummer-toon-plicht ('registratieplicht') [189], de meld-, de quotum- en de vergunningplicht[190] zijn in beginsel **geschikte** instrumenten om de woonruimtevoorraad of de leefbaarheid te beschermen.

De inzet van de **nummer-toon-plicht** (registratieplicht), **quotumplicht** (nachtencriterium) en **meldplicht** kunnen mijns inziens ook voldoen aan de **eis van evenredigheid**.

Maar bij de invoering van de Hv Amsterdam 2020❸ zijn er geen - althans te weinig 'concrete lokale gegevens'[191] ingebracht op basis waarvan geconcludeerd kan worden dat het college voor enig

---

[186] MvT Wtv, pag. 5.
[187] Voor een investeerder geldt uitsluitend de registratieplicht.
[188] In gelijke zin de RvS (zie § 8.2, r.o. 10 *"In dit geval is geen sprake van bedrijfsmatig handelen en het **ongecontroleerd verdwijnen van woonruimte** en is er **geen negatief effect op het behoud van de woonruimtevoorraad en de doorstroming op de woningmarkt**.")*.
[189] Voor alle toeristische verhuurders.
[190] De drie laatste verplichtingen gelden alleen voor vakantieverhuurders (niet voor investeerders).
[191] Het college verwijst naar onder meer naar de Toelichting op de Hv Amsterdam 2020❸, januari 2020, p. 31).

(…) artikel (PFG 3.1.1) geeft aan welke woonruimte in het werkingsgebied valt van het derde Hoofdstuk Wijziging van de woningvoorraad. Op deze aangewezen voorraad kan de gemeente sturen (…) Sturing door middel van voorraadbeleid is om meerdere redenen gewenst. Een uitgebreide onderbouwing van de noodzaak tot sturing in de woonruimtevoorraad is te vinden in het rapport "Schaarstepatronen op de Amsterdamse woningmarkt 2019".
Conclusie uit het onderzoek is wederom 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 woonruimten blijkt zowel uit de wachttijden voor gereguleerde

aangewezen gebied, en zeker niet voor de gehele gemeente, aannemelijk heeft gemaakt[192]:
(1) dat **de quotum- en de vergunningplicht**,
(2) **niet verder gaan dan noodzakelijk** is om het doel te bereiken, en
(3) dat de inzet van het instrument **proportioneel** is, dat wil zeggen dat het **doel niet met een minder vergaande maatregel** bereikt had kunnen worden. Toereikend was bijvoorbeeld geweest:

- de aanwijzing van uitsluitend gebieden waar de leefbaarheid als gevolg van toeristische verhuur ernstig is aangetast (veronderstellende dat die gebieden er zijn);
- een lokale meld- of quotumplicht, in plaats van een vergunningplicht (voor de gehele stad);
- een (verdere) limitering van (de geldigheidsduur van de verstrekte) vergunningen,
- een hoger aantal vergunningen per gebied,
- een hoger aantal toegestane nachten per verhuurder per gebied, of
- soepeler voorwaarden per vergunning (per gebied).

Met name voor het instellen van de - algehele - **vergunningplicht** geldt
(1) dat er ook andere oplossingen denkbaar zijn om eventuele Amsterdamse leefbaarheidsproblemen in gebieden aan te pakken,
(2) dit instrument een paardenmiddel is,
(3) dat het slechts één groep treft (de bewoners),
(4) dat andere mogelijke 'schuldigen' (bijvoorbeeld professionele verhuurders van appartementen, grote hotels, grote musea en dergelijke) niet geraakt worden, en
(5) dat in het algemeen hoe dan ook geldt dat de inzet van deze instrumenten slechts een geringe invloed heeft op de gestelde lokale overlast.

Zie verder § 3.5.5.

Om die redenen acht ik het instellen van een quotum- en vergunningplicht in strijd met de **eis van evenredigheid**.

4.5. De registratie-, quotum-, meld-, en vergunningplicht voor de verhuurders

Voor een beschouwing over de afzonderlijke instrumenten die Amsterdam heeft ingezet verwijs ik allereerst naar § 2.3 en voorts naar § 4.3.

Alleen indien de gemeenteraad de nummer-toon-plicht voor de verhuurder **én het platform** heeft ingevoerd, kan hij een **quotumplicht**, **meldplicht** en een **vergunningplicht** invoeren (zie § 2.3.1.3, § 2.3.2.3 en § 2.3.3.3).

Daaraan voeg ik het volgende toe.

4.5.1. De nummer-toon-plicht (registratieplicht voor de aanbieder)

In Amsterdam is een nummer-toon-plicht ingevoerd (art. 3.7.2 Hv Amsterdam 2020❸)

Aanbieders kunnen zich echter **uitsluitend** ten behoeve van een **B&B** registreren (zie https://www.toeristischeverhuur.nl/registreren).

---

huurwoningen als uit de moeilijke (financiële) bereikbaarheid van woningen in de geliberaliseerde huursector en koopwoningen.

Deze toelichting en het genoemde rapport kunnen in het geheel niet dienen als onderbouwing van 'leefbaarheidsproblemen'.

[192] Voorzover mij bekend hebben Rotterdam, Den Haag en Utrecht nog geen relevante gegevens gepubliceerd.

Daarmee is artikel 3.7.2 Hv Amsterdam 2020❸ een loze bepaling geworden, waarvan de schending niet beboet kan worden.

4.5.2. De quotumplicht voor de verhuurder

Amsterdam heeft mijns inziens onvoldoende gegevens ingebracht die de conclusie rechtvaardigen:

1 dat de quotumplicht **geschikt** is om de leefbaarheid in het desbetreffende gebied op meer dan bijkomstige wijze te beschermen,
2 dat het **niet verder gaat dan noodzakelijk** is om dat doel te bereiken, en
3 dat een **minder ingrijpende maatregel** (een quotumplicht) **niet toereikend** zou zijn geweest.

4.5.3. De meldplicht voor de verhuurder

De gemeenteraad heeft met geen enkele feitelijk (lokaal) gegeven de (noodzakelijkheid van de) invoering van de meldplicht onderbouwt.

Het college heeft met betrekking tot de wijze waarop vakantieverhuur 'elektronisch' op basis van artikel 3.7.3, lid 2, gemeld dient te worden, niets in het gemeenteblad - of anderszins adequaat - gepubliceerd (vgl. § 2.3.3). Dat zou betekenen dat louter een - (telefonische) mondelinge of schriftelijke - mededeling volstaat.

Daaraan doet niet af dat volgens de website van de gemeente Amsterdam (in augustus 2021) de volgende procedureregels in acht moeten worden genomen:

> *Vakantieverhuur melden*
> *(… U) moet (…) iedere (PFG vakantie)verhuur van tevoren bij (PFG het college) **melden**. (…)*
> *Voor de verhuur gelden de volgende **regels**:*
> *(…) U **meldt** elke periode van vakantieverhuur **vóóraf** (…), voordat uw gasten komen. (…)*
> *Voor het melden hebt u nodig:*
> *Het vergunningnummer. (…)*
> *Uw DigiD. U moet de melding persoonlijk doen en kunt hier niemand voor machtigen.*
> *De datum waarop uw gasten aankomen (inchecken) en de datum dat ze vertrekken (uitchecken).*
> *Achteraf melden of annuleren van vakantieverhuur is niet mogelijk. Als u meldt moet dat vóór het begin van de vakantieverhuur.*

Artikel 23b Hw 2014 biedt mijns inziens onvoldoende basis voor bovenstaande procedurele voorwaarden. Genoemd artikel biedt uitsluitend de mogelijkheid tot het invoeren van een meldplicht sec. Het opgeven van een vergunningnummer of het gebruik maken van Digid lijken mij wettelijk gezien niet toegestaan.

In zoverre lijken mij de 'regels' onverbindend.

4.5.4. De vergunningplicht voor de verhuurder

Amsterdam heeft de invoering van de vergunningplicht onder meer als volgt toegelicht:

> *2.1.2 Vergunning vakantieverhuur*
> *Voor Amsterdam is de vergunning **belangrijk** omdat met de vergunning **aanvullende regels** kunnen worden gesteld om negatieve effecten op de woningvoorraad en de leefbaarheid tegen te gaan, die rekening houden met de specifieke situatie in Amsterdam. (…)*
> ***Bij het verlenen van een vergunning is een controle vooraf mogelijk en kan ook een Bibob-toets aan de orde zijn**. Ook kan een vergunning worden **ingetrokken** als niet aan de voorwaarden of voorschriften wordt voldaan met daarbij als bepaling dat gedurende een bepaalde periode geen vakantieverhuur door deze verhuurder meer is toegestaan. Zo heeft het vergunningeninstrument een **preventieve werking** die ontbreken bij een registratieplicht en een meldplicht. In een stad als Amsterdam met een zeer groot aanbod*

*aan toeristische verhuur is het **noodzakelijk** dat de gemeente grip kan houden op deze verhuur. Met een vergunning is het mogelijk om **eerder en effectiever controle** te hebben.*[193]

Met het voorgaande gaat de gemeenteraad lijnrecht in tegen hetgeen in Memorie van Toelichting over het doel van de vergunningplicht staat (zie § 2.3.4.2). Volgens de minister is immers het doel van de vergunningplicht **uitsluitend**

*"het **realiseren** van een **balans** tussen **wonen** en de **toeristische verhuur** van woonruimte in die gebieden van de gemeente waar de genoemde negatieve neveneffecten, zoals de druk op de **leefbaarheid** en de **woningmarkt** als gevolg van deze toeristische verhuur **ernstig** zijn".*

Hetgeen de gemeenteraad in haar toelichting hierover anderszins als rechtvaardiging noemt, is niet van belang voor de uitleg van de vergunningplicht-bepalingen.

Daar komt bij dat de gemeenteraad met geen enkele feitelijk (lokaal) gegeven de (noodzakelijkheid van de) invoering van de vergunningplicht onderbouwt.

Hier voeg ik het volgende aan toe.

4.5.4.1. "Verbod op vakantieverhuur"

In artikel 3.7.3, lid 3, Hv Amsterdam 2020❸ krijgt het college de bevoegdheid gebieden aan te wijzen "waar een nachtencriterium van nul nachten geldt, betekenende een verbod op vakantieverhuur".
Deze bepaling staat haaks op de strekking van de Hw 2014 die inhoudt dat alleen de gemeenteraad een verbod op verhuur aan toeristen kan instellen (zie § 2.3.4.2 (de 'Toelichting'), § 2.3.4.5 en § 2.3.4.6). Deze bepaling heeft derhalve geen adequate juridische basis en is onvoldoende onderbouwd. Zij is om die redenen onverbindend.

Tot 1 januari 2021 kende de huisvestingsverordening van Amsterdam een soortgelijke bepaling[194]. Het college had de Wallen en omgeving aangewezen als een gebied waar een totaal verhuurverbod gold. Over die bepaling heb ik in § 2.2.10, Deel A Tutorial, fundamentele bezwaren geuit en geconcludeerd dat zij onverbindend is.[195]

Tot dit oordeel kwam ook de rechtbank van Amsterdam op 12 maart 2021.[196]

4.5.4.2. Weigeringsgronden

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening gronden op nemen dit tot weigering van een **vakantieverhuur**-vergunning kunnen leiden. Amsterdam heeft dit gedaan in artikel 3.9.1.

Artikel 3.9.1 Weigeringsgronden vergunning vakantieverhuur
1. Een vergunning als bedoeld in artikel 3.7.4 wordt geweigerd, indien:
- *a. sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 3 (Wet Bibob) (…);*
- *b. de woonruimte waar de aanvraag op ziet in eigendom is van een **woningcorporatie**;*
- *c. niet wordt voldaan aan de ingevolge deze paragraaf **bij de vergunning gestelde voorwaarden**; of,*
- *d. het gaat om een aanvraag tot legalisatie van een bestaande situatie waar een **onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van de woonruimte is opgetreden** als bedoeld in artikel 3.9.5, tweede lid, onderdeel f. (…)*

---

[193] Gemeenteblad 2020 nr. 348299, p. 22.
[194] Art. 3.3.8b, lid 3, Hv Amsterdam 2020❶.
[195] Alleen gemeenteraad en niet het college is daartoe bevoegd, omdat investeerders er niet door geraakt worden, discrimineert het verbod vakantieverhuurder, overlast door toeristen is niet aannemelijk gemaakt, het verbod voldoet niet aan de algemeen-belang-voorwaarde en de eis van evenredigheid.
[196] ECLI:NL:RBAMS:2021:1017.

De weigeringsgronden dienen binnen het kader van de Hw 2014 te blijven, dat wil onder andere zeggen: gericht te zijn op realisering van de 1e of 2e doelstelling (respectievelijk het beschermen van de woonruimtevoorraad of de leefbaarheid; zie § 2.2). Dit betekent dat de weigeringsgronden onder a. en b. onverbindend zijn.

Hetzelfde geldt mutatis mutandis feitelijk voor de overige weigeringsgronden (zie ook volgende paragraaf).

4.5.4.3. Voorwaarden vergunningverlening

Het college kan voorwaarden verbinden aan een vergunningverlening (art. 24 Hw 2014).

Artikel 3.9.5 Voorwaarden en voorschriften vergunning vakantieverhuur
*1. Voor een (PFG **vakantieverhuur**)vergunning (…) gelden de volgende voorwaarden:*
- *a. De **aanvrager** staat op het adres van de woonruimte **ingeschreven** in de basisregistratie personen en heeft daar het **centrum van zijn levensbelangen** ①;*
- *b. de woonruimte is niet gelegen in een gebied waar een verbod op vakantieverhuur geldt; ②*
- *c. de woonruimte is niet in eigendom van een **woningcorporatie**; ③*
- *d. de vergunning is geldig gedurende het **kalenderjaar** (….)*
- *e. de vergunning is persoons- en woonruimtegebonden.*

2. Voor een (PFG vakantieverhuur)vergunning gelden de volgende voorschriften:
- *a. (PFG de verhuurder …) staat op het adres van de woonruimte **ingeschreven** in de basisregistratie personen en heeft daar het **centrum van zijn levensbelangen**④;*
- *b. (…)*
- *c. (…)*
- *d. er wordt aan **niet meer dan vier personen** onderdak wordt verleend; ⑤*
- *e. er wordt een **zelfstandige woonruimte** ⑥ exclusief in gebruik gegeven; en*
- *f. er treedt **geen onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu** in de omgeving van de betreffende woonruimte op. Er is sprake van een onaanvaardbare inbreuk als bedoeld in de vorige volzin, indien:*

*I. er is sprake van **aantoonbare overlast** op grond van objectieve feiten en omstandigheden; en,*
II. de bewoners vooraf door de klagers en door burgemeester en wethouders op de overlast is gewezen en dit niet tot beëindiging van de overlast heeft geleid ⑦.

De voorwaarden dienen binnen het kader van de Hw 2014 te blijven, dat wil onder andere zeggen: gericht te zijn op realisering van de 1e of 2e doelstelling (respectievelijk het beschermen van de woonruimtevoorraad of de leefbaarheid; zie § 2.2).

De voorwaarden licht ik als volgt toe:

Bij① en ④ Ingeschreven en hoofdverblijf
'Vakantieverhuur' kan zich uitsluitend voordoen als de verhuurder bewoner is en er zijn hoofdverblijf heeft (zie § 4.1). Deze voorwaarden zijn **zinloos**.

Zonder adequate onderbouwing kan overigens niet worden aangenomen dat vakantieverhuur door een ander dan een niet-ingeschrevene per definitie de leefbaarheid aantast.
In zoverre is het stellen van deze voorwaarde dus onverbindend (en daarnaast discriminatoir).

Bij ② Totaal verhuurverbod
Deze (onrechtmatige) voorwaarde kan niet gesteld worden (zie § 2.3.4.3 e.v. en § 4.5.4.1).

Bij ③ Woonruimte van woningcorporatie
Deze voorwaarde strijdt met de Hw 2014 omdat niet aangenomen kan worden dat vakantieverhuur van woonruimte die aan een woningcorporatie toebehoort, **per definitie** de leefbaarheid zou aantasten.

Het betekent ook dat een dergelijk verbod in strijd is met het **discriminatieverbod** (zie §2.2.3.2). Het zou immers verhuurders die een woning huren van een woningcorporatie zonder objectieve rechtvaardiging benadelen ten opzichte van verhuurders die op een andere wijze huren.

Het stellen van deze voorwaarde is onrechtmatig.

Bij ⑤ Maximaal 4 personen
Deze voorwaarde mist een feitelijke onderbouwing. Waarom zou vakantieverhuur aan meer dan 4 personen per definitie de leefbaarheid aantasten? Zie verder § 2.3.4.3, onder 3.
Alsdan is het stellen van deze voorwaarde dus onrechtmatig.

Bij ⑥ *Zelfstandige* woonruimte
Vakantieverhuur van een onzelfstandige woonruimte is - gelet op de definitie van vakantieverhuur in artikel 1, aanhef en onder ee, Hv Amsterdam 2020❸ - onmogelijk.
Ook dit is een zinloze bepaling

Bij ⑦
Het lijkt mij dat deze voorwaarde nagenoeg niet verwezenlijkt kan worden. Wat is (relevante) overlast? Hoe stelt het college die (bij beschikking?) vast? Welke rechtsmiddelen hebben de belanghebbenden tegen deze beschikking? Kan middels het vragen om een voorlopige voorziening schorsing bereikt worden?
Zie ook § 3.7.3.4, onder 5.

4.5.4.4. Conclusie
Nagenoeg geen van de in artikel 3.9.1 Hv Amsterdam 2020❸ vermelde weigeringsgronden of de in artikel 3.9.5 Hv Amsterdam 2020 genoemde vergunning-voorwaarden is zinvol.

Omdat Amsterdam geen beperking kent in het aantal te verstrekken vergunningen, is de invoering van een vergunningplicht overbodig, niet evenredig en zinloos, en dus in strijd met de Hw 2014 en het Unierecht.

4.6. Samenvatting
Het voorgaande betekent dat in Amsterdam geen Wtv-verhuurders-plicht kan worden ingezet.

4.7. Schematisch de Amsterdamse Wtv-verhuurders-regeling

	Verhuur	Verhuur aan	Art 23a e.v. Hw 2014 i.c.m. art. 3.7.1. e.v. Hv Amsterdam 2020❸	Toepassing Dienstenrichtlijn op de Nederlandse regeling
1.	door investeerder/bewoner	bewoner	geen toeristische verhuur (geen inzet van een instrument)	n.v.t.
2.	toeristische verhuur door investeerder	niet-bewoner	(onbedoeld uitsluitend) nummer-toon-plicht (registratieplicht)	De woonruimtevoorraad krimpt (situatie X) De nummer-toon-plicht (registratieplicht) is gerechtvaardigd door dwingende reden van **algemeen belang** (de woonruimtevoorraad krimpt). Afhankelijk van de door de gemeente ingebrachte gegevens kan voldaan zijn aan de eis **evenredigheid.**
3.	vakantieverhuur door bewoner van Amsterdam	niet-bewoner	nummer-toon-plicht (registratieplicht) meldplicht quotumplicht vergunningplicht	De woonruimtevoorraad krimpt niet (situatie Y) De inzet van de instrument is slechts gerechtvaardigd door dwingende reden van algemeen belang voorzover Amsterdam aannemelijk maakt dat vakantieverhuur de leefbaarheid aantast en het instrument een oplossing is. Niet aannemelijk is gemaakt dat de inzet ervan **evenredig** is (geschikt en noodzakelijk is en niet te vergaat)
4.	B&B-verhuur door bewoner Amsterdam	niet-bewoner	nummer-toon-plicht (registratieplicht) en vergunningplicht	Als rij 3, voorzover die tekst betrekking heeft op de registratie- en vergunningplicht

5. De Amsterdamse platform-verplichtingen

Amsterdam heeft - voor zover mij bekend als enige gemeente - per 1 januari 2022[197] - de volgende **verplichtingen** voor platforms in de huisvestingsverordening opgenomen:

> *Paragraaf 10 Verplichtingen voor degene die een dienst verleent gericht op het publiceren van aanbiedingen voor toeristische verhuur*
>
> ***Artikel 3.10.1 Publicatieverbod aanbiedingen***
> *1. Het is voor degene die een dienst verleent gericht op het publiceren van aanbiedingen voor toeristische verhuur verboden om een aanbod tot het in gebruik geven van een woonruimte voor toeristische verhuur te publiceren zonder dat daarbij een registratienummer is vermeld.*
> *2. Het is voor degene die een dienst verleent gericht op het publiceren van aanbiedingen voor toeristische verhuur verboden aanbiedingen van een woonruimte gedurende de rest van het jaar te tonen, indien diegene door burgemeester en wethouders ervan in kennis is gesteld dat die specifieke woonruimte reeds voor het maximum aantal nachten als bedoeld in artikel 3.7.3 in dat jaar in gebruik is gegeven voor toeristische verhuur.*
> *3. Burgemeester en wethouders kunnen een aanwijzing geven aan degene die een dienst verleent gericht op het publiceren van aanbiedingen voor toeristische verhuur om de aanbieding voor toeristische verhuur van de aanbieder, aan wie een verbod tot het in gebruik geven van een woning voor toeristische verhuur als bedoeld artikel 4.2.2 is opgelegd, te blokkeren.*
>
> ***Artikel 3.10.2 Informatieplicht***
> *Degene die een dienst verleent gericht op het publiceren van aanbiedingen voor toeristische verhuur van woonruimten, informeert degene die een woonruimte aanbiedt voor toeristische verhuur over de registratieplicht als bedoeld in artikel 3.7.2 en het nachtencriterium en de meldplicht als bedoeld in artikel 3.7.3.*
>
> ***Artikel 4.2.2 Verhuurverbod bij recidive toeristische verhuur***
> *Burgemeester en wethouders kunnen een verbod opleggen tot het in gebruik geven van een woonruimte voor toeristische verhuur voor ten hoogste een jaar aan een aanbieder aan wie in de afgelopen vijf jaar ten minste twee maal een bestuurlijke boete is opgelegd voor overtreding van de regels voor toeristische verhuur zoals gesteld in deze verordening.*

Hierna **de Amsterdam-platform-artikelen**

5.1. Inleiding

De Hv Amsterdam 2020 voert dus de volgende platform-verplichtingen in:

1 verhuurders te informeren over hun eventuele (op de Hw gebaseerde) registratie-, quotum- en/of meldplichten (**de Amsterdam-info-plicht**, art. 3.10.2, Hv Amsterdam 2020, jo art. 23d Hw 2014);
2 uitsluitend aanbiedingen te 'publiceren' met een door de gemeente verstrekt registratienummer (**de Amsterdam-nummer-toon-plicht voor platforms**, art. 3.10.1, lid 1, Hv Amsterdam 2020, jo art. 23a, lid 3, Hw 2014;
3 een aanbieding niet meer te 'tonen' indien het college (van burgemeester en wethouders) het platform meegedeeld heeft dat de verhuurder zijn quotum heeft overschreden (**het Amsterdam-publicatieverbod na quotum-benutting**, art. 3.10.1, lid 2 Hv Amsterdam 2020, jo ex art. 23e Hw 2014).

N.B. 1.
Het college kan daarnaast een **tijdelijk verhuurverbod aan de toeristische verhuurder wegens recidive** opleggen (art. 4.2.2. Hv Amsterdam 2020 jo art. 33a, aanhef en onder a, Hw 2014). Hierop

[197] Bron ????

staat geen sanctie. Opvallend is dat de woorden “aan de constatering door een ambtenaar als bedoeld in artikel 33, eerste lid, van een overtreding van de bij de huisvestingsverordening aan toeristische verhuur gestelde eisen” (zie artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014) niet voorkomen in artikel 4.2.2 Hv Amsterdam 2020. Hiermee krijgt het Amsterdamse artikel een ruimere - juridisch ongefundeerde - strekking.

Maar omdat er geen sanctie op overtreding van dit tijdelijke verhuurverbod staat, laat ik deze bepaling verder onbesproken en volsta ik hier met een verwijzing naar § 6.2.4.

N.B. 2.
Een artikel dat het mogelijk maakt dat het college aan een platform **een Amsterdam-advertentie-blokkeringsaanwijzing na een tijdelijk verhuurverbod** (art. 33a, aanhef en onder b, Hw 2014) geeft, is niet in de Hv Amsterdam 2020 opgenomen.
Om die reden volsta ik hier met een verwijzing naar § 6.2.5.

De Amsterdam-platform artikelen maken onderdeel uit van de **toeristische verhuurbepalingen**. Dit betekent allereerst dat al hetgeen ik in § 2.2 heb opgemerkt mutatis mutandis ook hier van toepassing is.

5.2. Discriminatie van vakantieverhuurders

De **Amsterdam-platform-artikelen** zijn van toepassing op platforms die aanbiedingen voor **toeristische verhuur tonen**, terwijl de quotumplicht, de meldplicht en de vergunningplicht uitsluitend op **vakantieverhuurders** (dus niet op ‘investeerders’) van toepassing zijn.[198] Dit betekent dat de Amsterdam-platform-verplichtingen geen betrekking hebben op toeristische verhuur door *investeerders* (*niet-bewoners*). Hiermee discrimineert de Hv Amsterdam 2020 derhalve vakantieverhuurders[199]. Voor een dergelijk - onbedoeld - verschil in behandeling bestaat geen objectieve rechtvaardiging (zie § 4.4.3). In zoverre is sprake van een **verboden discriminatie**. Reeds hierom zijn de Amsterdam-platform-artikelen onverbindend.

5.3. De Amsterdam-platform-artikelen en de IT-richtlijn

Deze materie heb ik voor wat betreft de Hw 2014 in § 3.10 behandeld. Met betrekking tot de Hv Amsterdam 2020 voeg ik daar het volgende aan toe.

5.3.1. Omwille van de openbare orde

Het college heeft als taak zo veel mogelijk actuele, lokale en kwantificeerbare gegevens[200] in te brengen die de conclusie rechtvaardigen dat de Amsterdam-platform-artikelen noodzakelijk zijn omwille van de bescherming van de openbare orde, als bedoeld in de IT-richtlijn (zie § 3.10.3.2). Dat wil zeggen dat het college aannemelijk moet maken dat ***louter het tonen*** van een online-aanbieding voor toeristische verhuur die strijdt met de Amsterdam-platform-artikelen is (bijvoorbeeld het tonen van een aanbieding zonder registratienummer), de openbare orde in Amsterdam ernstig bedreigt. Het is onmogelijk die - onjuiste - stelling te bewijzen.

Los daarvan heeft het college in dit verband geen enkel gegeven ingebracht. De < *Beleidstoelichting Wijzigingsvoorstel Huisvestingsverordening 2022* > telt 218 woorden voor 4 artikelen - ! - en bevat geen enkele feitelijke onderbouwing van de Amsterdam-platform-artikelen. Het levert nog niet het begin van bewijs daartoe.

---

[198] De registratieplicht is wel van toepassing op investeerders (toeristische verhuurders).
[199] Het college bestrijdt dat de Amsterdamse platform-artikelen niet op investeerders van toepassing zijn (zie § 4.1, respectievelijk § 4.4.3).
[200] MvT Wtv, p. 15 en Conclusie AG bij Parijse arrest (r.o. 112).

Ook is niet aannemelijk gemaakt dat zonder de Amsterdam-info-plicht (ex art. 3.10.2 Hv) de Amsterdamse samenleving ernstig of fundamenteel - in de hierboven bedoelde zin - bedreigd wordt. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het verbod op het tonen van met de Hv Amsterdam 2020 strijdige toeristische-verhuuradvertenties (bijvoorbeeld het tonen van advertenties zonder een registratienummer).

Daar komt bij dat de in artikel 3, lid 4, IT-richtlijn vermelde doelstellingen van een veel zwaarder en ernstiger kaliber zijn dan hetgeen de Amsterdamse huisvestingsverordening met de Amsterdam-platform-artikelen nastreeft.

5.3.2. Eis van evenredigheid

De IT-richtlijn verlangt voorts dat de maatregel **evenredig** is. Dit betekent onder meer dat het college moet motiveren waarom de maatregel in Amsterdam geschikt is en een andere, minder ingrijpende maatregel in Amsterdam niet werkt[201].
De gemeenteraad heeft voor geen enkel artikel ook maar enigszins onderbouwd dat louter een registratie-, quotum-, meld- en/of vergunningplicht (voor aanbieders/verhuurders) in Amsterdam niet toereikend is.

In **de 2021-Nota** wordt hier inhoudelijk in het geheel niet op ingegaan.

Het college handelt hiermee overduidelijk in strijd met de Wtv-platform-artikelen.

5.3.3. Het verbod op algemene toezichtsverplichting in de IT-richtlijn

Deze materie heb ik voor wat betreft de Hw 2014 in § 3.10.4.

De toelichting op de Hv Amsterdam 2020 rept met geen woord over deze problematiek.

De 2021-**Nota** gaat er kennelijk van uit dat de platform-artikelen geen - verboden - algemene toezichtsverplichting en geen - verboden - handhavingstaak inhouden. In § 5.3.3 concludeer ik daarentegen het tegenovergestelde. Aan hetgeen in daar opmerk, voeg ik de volgende - aan de **2021-Nota** ontleende - argumenten toe:

> ***Reactie college***
> *(PFG het) is (…) goed dat met dit wijzigingsvoorstel de **verantwoordelijkheid** voor het **nakomen** van de regels nadrukkelijker ook bij de platformen wordt belegd.[202] (…)*
> *Het is goed dat een belangenbehartiger (…) de belangrijke rol van platformen in het advertentie- en verhuurproces onderkent en hun **verantwoordelijk**(heid) serieus neemt, zodat er meer sprake is van een **gedeelde verantwoordelijkheid van verhuurder en platform** (…)[203]*
> *Pas wanneer het platform vervolgens (PFG na quotum-benutting) toch de advertentie blijft tonen, kan er **handhaving** volgen[204]*

Deze citaten impliceren dat platforms in de Hv Amsterdam 2020 een (mede)handhavingstaak krijgen en dat de verantwoordelijkheid voor het nakomen van de verhuurdersverplichtingen mede bij hen komt te liggen.

5.3.4. De procedurele voorwaarden in de IT-richtlijn (de notificatie-procedure)

Deze materie heb ik voor wat betreft de Hw 2014 in § 5.3.4 besproken. Daar voeg ik het volgende aan toe.

---

[201] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 6, p. 20.
[202] § 3.3.1, onder 'Reactie college', laatste volzin, **2021-Nota**.
[203] § 3.1.2, pag. 23, onder '*Reactie college*', 2e volzin, **2021-Nota.**
[204] § 3.1.2, pag. 23, 2e alinea, 6e regel, 2021-Nota.

In de **2021-Nota** schrijft het college op pagina 26:

> *Het Rijk heeft **alle wetgeving genotificeerd bij de Europese Commissie** en hieruit is geen strijdigheid naar voren gekomen met Europees recht.*

De opvatting dat het Rijk '**alle wetgeving'** heeft genotificeerd is onjuist, omdat uitsluitend artikel 23d Hw (de info-plicht) en artikel 23a, lid 3, Hw (de nummer-toon-plicht in de aanbieding) zijn genotificeerd (zie verder § 3.10.5.2).

Artikel 23e Hw (waar het publicatieverbod ex 3.10.1, lid 2, Hv Amsterdam 2020 op is gebaseerd), is niet genotificeerd.

Het niet notificeren van een maatregel (die het mogelijk maakt een beperking in de dienstverlening op te leggen aan een platform dat elders in de EU is gevestigd) heeft als consequentie dat de desbetreffende Hw-bepaling (en dus ook de bepaling in de Hv Amsterdam 2020 die daarop is gebaseerd) onverbindend is.

Voorts schrijft het college op dezelfde pagina in de **2021-Nota**:

> *Gegeven het feit dat er een **succesvolle notificatie** heeft plaatsgevonden en de wet in werking is getreden, heeft Amsterdam er **vertrouwen** in deze maatregelen juridisch goed te kunnen implementeren.*

Deze opvatting is fundamenteel onjuist. In een eventuele juridische procedure - over de rechtmatigheid van een artikel uit de Hv Amsterdam 2020 - toetst de (Nederlandse en Europese) rechter allereerst of de nationale regeling waarop de verplichtingen uit de Hv Amsterdam 2020 zijn gebaseerd conform het EU-recht is, en voorts of het in geschil zijnde artikel uit de Hv Amsterdam 2020 EU-proof is. Hij is daarbij niet gebonden aan het oordeel van een uitvoerende macht (de Europese commissie) of wetgevende macht (de Nederlandse wetgever). Dit vormt het wezen van onze rechtstaat.

De gemeenteraad van Amsterdam heeft een eigen verantwoordelijkheid en kan zich niet verschuilen achter de opvatting van de Nederlandse **wetgever**, dan wel (i) van die van de **regering** van Nederland of (ii) van die van de Europese commissie (zijnde **bestuursorganen**).

Het college zal - in het wetgevende proces en in juridische procedures - zelf moeten onderbouwen waarom het van oordeel is dat - de Hw en de Hv-bepalingen - voldoen aan

1. de **inhoudelijke voorwaarden** uit de IT-richtlijn**;**
2. er voor het platform geen sprake van een **algemene toezichtsverplichting;** en
3. dat de **procedurele voorwaarden** in acht zijn genomen.[205]

Dat Amsterdam (slechts) '**vertrouwen'** (zie laatste citaat) heeft in een goede afloop, lijkt erop te duiden dat Amsterdam ook serieus rekening houdt met het rechterlijk oordeel dat de platform-artikelen in strijd zijn met het EU-recht.

Tot slot schrijft het college op dezelfde pagina in **de 2021-Nota**

> *In de beleidstoelichting is aangegeven waarom deze verplichtingen voor Amsterdam belangrijk zijn.*[206]

Deze opvatting is fundamenteel onjuist. Of iets van belang is voor Amsterdam is van geen belang voor het oordeel of de regeling EU-proof is.

---

[205] *Kamerstukken II* 2019/20 of 2020/21, 35 353, nr. 6 (m.n. pag. 19-22), nr. 36 (m.n. pag. 19-22, 32-34), nr. 40.
[206] Pag. 26, **2021-Nota**.

5.4. De Amsterdam-platform-artikelen en de Dienstenrichtlijn

Deze materie heb ik voor wat betreft de Hw 2014 in § 3.4 en § 3.5 behandeld.

Voor wat betreft de Hv Amsterdam 2020 voeg ik daar het volgende aan toe.

Het ***tonen*** *van een aanbieding* voor toeristische verhuur waarbij de artikelen 23a, lid 3, 23d en 23e Hw 2014 en de daarop gebaseerde Amsterdam-platform-artikelen worden genegeerd, leidt op zichzelf niet tot schending van het **algemeen belang**. Wel kan het **indirect** leiden tot aantasting van de woonruimtevoorraad of de leefbaarheid in een aangewezen gebied. Dit laatste is onvoldoende om de Amsterdam-platform-artikelen te rechtvaardigen.

Daar komt bij dat de nationale wetgever of de gemeente Amsterdam in de toelichtingen op de desbetreffende artikelen dit een en ander onvoldoende heeft onderbouwd. Er is daartoe geen enkel relevant, hard en actueel gegeven aangevoerd. [207]

Ik voeg daar aan toe dat ook al zouden de platformmaatregel omwille van het algemeen belang zijn genomen - bijvoorbeeld om de toeristenstroom op de Wallen te reguleren - er zonder feitelijke onderbouwing niet van kan worden uitgegaan dat die problemen in betekenende mate worden veroorzaakt toeristen die woonruimten huren van verhuurders die op de Wallen wonen, en dat de inzet van een platformverplichting een adequate oplossing voor die problemen zou zijn.

Er ontbreekt derhalve een dwingende reden van algemeen belang.

Reeds hierom acht ik geen enkel Wtv-platform-artikel in overeenstemming met de Dienstenrichtlijn. Alsdan zijn ook de Amsterdam-platform-artikelen onverbindend.

5.5. De Amsterdam-info-plicht, ex art. 3.10.2 Hv Amsterdam 2020 jo art. 23d Hw 2014

In § 3.7.1 heb ik de info-plicht, zoals geregeld in artikel 23d, Hw 2014, uitgebreid besproken. Voor wat betreft mijn commentaar op de info-plicht in artikel 3.10.2, Hv Amsterdam 2020 voeg ik daar het volgende aan toe.

Het college heeft de invoering van platform plicht ex artikel 3.10.2 Hv Amsterdam 2020 (uitsluitend) als volgt toegelicht:

> *(…) platforms zijn verplicht om verhuurders op de hoogte te brengen en houden van de geldende regels in de stad. Met deze instrumenten kan beter gehandhaafd aan de voorkant, dus voordat daadwerkelijke verhuur plaatsvindt.*

Hieraan voeg ik nog toe dat BZK[208] tegenover de Europese commissie erkend heeft dat de lokale overheid als taak heeft om zijn burgers adequaat te informeren over hun verplichtingen betreffende toeristische verhuur[209]. Omdat Amsterdam over een database aan 'geregistreerden' beschikt, is zij ook bij uitstek geschikt om adverteerders daarover te informeren. Zij is daartoe zelfs beter in staat dan platforms (die per Nederlandse gemeente zullen moeten gaan bijhouden welke Wtv-platform-verplichtingen er lokaal gelden en welke wijzigingen de gemeenteraad daarin aanbrengt).

---

[207] WOB-document (zie voetnoot in § 2.2) Bijlage 13, onder "Bijlage 1 (…) Aantasting van de leefbaarheid en veiligheid (…) Inbreuk op de openbare orde", slot, gebruikt Nederland oude, niet relevante gegevens.
Ook in WOB-document Bijlage 6 (Formulier A) gebruikt Nederland dergelijke gegevens. Zie ook WOB-document, Bijlage 13, onder "4.2 - Subsidiariteit (…) Artikel 23d Hw betreffende een informatieplicht".
[208] Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
[209] Zie WOB-document, Bijlage 13, onder "4.2 - Subsidiariteit (…) Artikel 23d Hw betreffende een informatieplicht".

De Hv Amsterdam 2020 kent vanaf 1 juli 2021 tot en met 1 januari 2022 vier versies (daarnaast soms nog (i) gecompliceerde regelgeving over de verschillende tijdstippen van inwerkingtreding en/of (ii) begunstigend gedoogbeleid).

In § 3.7.1.3 (onder 4) heb ik geconcludeerd dat artikel 23d Hw 2014 in strijd met de overige bepalingen van de Hw 2014 en het Unierecht en zo gebrekkig en lacuneus is geformuleerd, dat het meer dan wenselijk is dat de info-plicht niet in lokale huisvestingsverordeningen wordt opgenomen.

Het college heeft desondanks dit artikel in de Hv Amsterdam 2020 geïncorporeerd.[210]

5.6. De Amsterdam-nummer-toon-plicht voor platforms, ex art. 3.10.1, lid 1 Hv Amsterdam 2020 jo art. 23a, lid 3, Hw 2014

In § 3.7.2 heb ik de nummer-toon-plicht voor platforms uitgebreid besproken. Voor wat betreft mijn commentaar op de nummer-toon-plicht voeg ik daar het volgende aan toe.

Het college heeft de invoering van artikel 3.10.2 Hv Amsterdam 2020 (uitsluitend) als volgt toegelicht:

> *Platforms zijn vanaf 1 juli 2021 verplicht om bij elke advertentie van een woonruimte een registratienummer te vermelden. Het aanbieden van advertenties zonder registratienummer wordt daarmee onmogelijk gemaakt.*

In § 3.7.2.3 (onder 4) concludeerde ik dat de nummer-toon-plicht voor het platform niet noodzakelijk is en bovendien in strijd is met de eis van evenredigheid. Kortom de nummer-toon-plicht voldoet niet aan de woonruimte- en algemene voorwaarden.

Hoe dan ook rust op het college de last feiten en omstandigheden te bewijzen die tot de conclusie rechtvaardigen dat deze plicht in overeenstemming is met genoemde voorwaarden.

5.7. Het Amsterdam-publicatieverbod na quotum-benutting, ex art. 3.10, lid 2 Hv Amsterdam 2020 jo art. 23e Hw 2014)

In § 3.7.3 heb ik (de voorwaarden betreffende) het publicatieverbod na quotum-benutting ex artikel 23e, Hw 2014, uitgebreid besproken.

Voor wat betreft mijn commentaar op het Amsterdam-publicatieverbod ex artikel 3.10.1, lid 2, Hv Amsterdam 2020 voeg ik daar met betrekking tot het vervullen van de **bijkomende voorwaarde** het volgende aan toe.

Indien het college tot het **oordeel** komt dat deze voorwaarden zijn vervuld, dient het vervolgens te beoordelen of de aanbieder een **vakantieverhuurder** (een verhurende bewoner) of een **investeerder** (een verhurende niet-bewoner) is. Publicatie van aanbiedingen van investeerders kunnen immers niet worden verboden (§ 4.4.3 respectievelijk § 5.2).

Het college zal feiten en omstandigheden aannemelijk moeten maken op basis waarvan geconcludeerd kan worden of en zo ja welke woonruimte, welke nachten door een vakantieverhuurder *'in gebruik is gegeven voor toeristische verhuur'*.

[210] Ook in de **2021-Nota** wordt de kritiek op artikel 3.10.2 niet besproken.

NB Eventueel door de vakantieverhuurder ingediende 'meldingen' als bedoeld in artikel 3.7.3, lid 2, Hv Amsterdam 2020 zijn niet beslissend voor het oordeel dat aan bovenstaande voorwaarden is voldaan (reeds omdat de aanbieder van mening kan zijn veranderd[211]).

Pas hierna kan het college het **besluit** (de schriftelijke beslissing ex art. 1:3, lid 1, Awb) nemen dat **de vakantieverhuurder** zijn quotum volledig heeft benut.

Het college is een andere mening toegedaan:

> ***Reactie college***
> *(…) er (hoeft) **geen besluit** (…) te worden genomen. Het is een **algemene regel** in de Huisvestingsverordening dat platforms de advertenties (PFG van aanbieders die het quotum voor vakantieverhuur hebben benut) niet mogen tonen (een algemeen verbindend voorschrift). (…)*
> ***Louter** wordt het platform ervan **in kennis gesteld** dat het maximum aantal nachten verhuur is bereikt van een woonruimte. Het platform heeft zich dan aan de regel te houden dat hij deze advertenties niet mag tonen. Dat is verder **geen besluit** maar het wijzen op een regel. (…)*
> ***De verhuurder wordt verder niet op de hoogte gebracht**. Dat hoeft ook niet; immers wordt het maximaal aantal nachten dat mag worden verhuurd uitgebreid gecommuniceerd en weet de verhuurder dus dat het na dertig nachten niet meer mogelijk is om te verhuren. Een verhuurder weet zelf het best hoe vaak hij verhuurt. (…)*
> *Overigens wordt ten overvloede opgemerkt dat **bezwaar** in algemene zin, hoewel het hier dus niet aan de orde is, **niet de werking van een besluit schorst** (zie hiervoor artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht). Dus ook wanneer het wel een besluit was geweest, wat dus niet aan de orde is, had **verwijdering gelast** kunnen worden.* [212]

In § 3.7.3 heb ik uiteengezet dat deze standpunten van het college onjuist - zelfs niet verdedigbaar - zijn.

Voor wat betreft het standpunt dat 'verwijdering' hoe dan ook **gelast** had kunnen worden, voeg ik daaraan toe dat er geen bepaling in de Hw 2014 is[213] (en dus ook niet in de Hv Amsterdam 2020) die de mogelijkheid biedt het platform te **gelasten** een aanbieding na quotum-benutting te verwijderen.[214]

Voorzover het college zich op het standpunt stelt dat artikel 21, lid 1, Hw vanaf 1 januari 2021 met betrekking tot toeristische verhuur nog steeds werkt, geldt dat in de Memorie van Toelichting bij de Wtv staat:

> *Gemeenten die toeristische verhuur van woningen wensen te reguleren, zullen het voorgestelde nieuwe instrumentarium moeten toepassen. Dit betekent dat **gemeenten voor de regulering van toeristische verhuur niet langer gebruik kunnen maken van de in artikel 21 van de Huisvestingswet** (…) genoemde mogelijkheden.*[215]

Daarnaast geldt uiteraard dat een lex specialis (een bijzondere wet; in casu de regeling van < Toeristische verhuur van woonruimte > in § 1a van de Hw 2014) voorrang krijgt boven de algemene regeling in de Hw 2014 (de lex generalis).

Een investeerder die doorlopend aan toeristen verhuurt **onttrekt** zonder enige twijfel woonruimte aan de **woonbestemming**. Maar dit artikel is dus niet meer van toepassing op toeristische verhuur.

---

[211] Bijv. omdat hij bij nader inzien - of vanwege nieuwe jurisprudentie - van mening is dat er geen (rechtmatige) 'aanwijzing' is.
[212] § 3.1.2, pag. 23, **2021-Nota**.
[213] Of welke nationale wet dan ook.
[214] Voorzover het college bij dit citaat gedacht heeft aan artikel 33a, aanhef en onder b, Hw verwijs ik naar § 6.2.5.
[215] MvT Wtv, pag. 6.

Aan de gronden voor **het toewijzen van een aangevraagde 'voorlopige voorziening'** (§ 3.7.3.4, onder 5) voeg ik toe dat er een **redelijke mate van zekerheid** is dat het **Besluit** niet in stand zal blijven, omdat de toeristische verhuurregeling onverbindend is:

(I) er is in de Hv Amsterdam 2020[216]) immers geen gebied aangewezen (§ 4.4.1),
(II) - zou die aanwijzing er wel zijn - dan is die aanwijzing ondeugdelijk onderbouwd is (§ 4.4.2),
(III) de Hv Amsterdam 2020 is in strijd met het discriminatieverbod,
(IV) Amsterdam heeft onvoldoende gegevens ingebracht die de conclusie rechtvaardigen dat er de algemeen-belang-voorwaarde en de eis van evenredigheid met betrekking tot het platform zijn vervuld.

[216] Ook niet in voorgaande versies van huisvestingsverordening.

6. Toezicht op en handhaving van de Wtv-verhuurders- en de Wtv-platform-verplichtingen

6.1. Toezicht

Het college draagt zorg voor de bestuurlijke handhaving van de Hw 2014. Toezichthouders oefenen dit toezicht uit. Zij gaan hierbij na of Wtv-verhuurders-plichtigen of Wtv-platform-plichtigen[217] hun bestuursrechtelijke voorschriften naleven. Bewijst de toezichthouder dat zij een of meer van hun verplichtingen hebben geschonden, dan kan dat aanleiding geven tot het opleggen van een sanctie.

Hun toezichtsactiviteit kan ook leiden tot overleg tussen het college en de Wtv-verhuurders-plichtige of Wtv-platform-verplichtige om samen te bezien welke maatregelen kunnen of moeten worden genomen en wat een redelijke termijn is om alsnog geheel volgens de regels te werken.

6.1.1. De toezichthouder

Een toezichthouder is

> *'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' (art. 5:11 Awb).*

Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat **redelijkerwijs** voor de vervulling van zijn taak nodig is (art. 5:13 Awb).

Dit betekent in het kader van het toezicht op de uitvoering van de Hw 2014 dat hij zijn bevoegdheden slechts mag uitoefenen:

A in geval de toezichthouder er redelijkerwijs vanuit mag gaan dat de woonruimte-voorwaarden, de algemene voorwaarden en de specifiek voor een aanbieder/verhuurder/platform geldende voorwaarden zijn vervuld,

B ten opzichte van degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een **redelijk vermoeden** voortvloeit dat hij genoemde voorwaarden geschonden heeft (vgl. art. 27 WvSr).

(zie voorts § 6.1.3).

6.1.2. De bevoegdheden van de toezichthouder

De Awb noemt als 'bevoegdheden' van toezichthouders (voorzover in het kader van het toezicht op naleving van de Hw 2014 van belang):

1. het **betreden van plaatsen** (waaronder de woning) (i) met toestemming van de bewoner (art. 5:15 Awb) of (ii) zonder toestemming van de bewoner op basis van artikel 34 Hw 2014;
2. het **vorderen van inlichtingen** (art. 5:16 Awb);
3. het **vorderen van inzage** in bescheiden[218] en het maken van kopieën (art. 5:17 Awb).[219]

De Hw 2014 verleent de toezichthouder niet de bevoegdheid:

(a) een onderzoek in de administratie van het platform uit te (laten) voeren,

---

[217] Gelet op art. 5:20 Awb ook op degenen van wie redelijkerwijs het vermoeden bestaat dat zij onder de genoemden vallen.

[218] *De term «gegevens» omvat ook gegevens die langs elektronische weg zijn vastgelegd [zie Kamerstuk 23700, betreffende Wet van 20 juni 1996, Stb. 333 (derde tranche) , p. 144].*

[219] De toezichthouder is ook bevoegd 'zaken' te onderzoeken, maar dat is - omdat onder 'zaak' hetgeen art. 3:2 Bw daaronder verstaat [zie Kamerstuk 23700, betreffende Wet van 20 juni 1996, *Stb.* 333 (derde tranche) , p. 145].

(b) wijzigingen aan te brengen in diens toeristische verhuuradvertenties (bijvoorbeeld registratienummer-loze aanbiedingen te wijzigen in aanbiedingen met nummer),
(c) toeristische verhuuraanbiedingen (tijdelijk of definitief) van diens website te verwijderen.

De artikelen 5:16 Awb en 5:17 Awb beperken de kring van personen van wie inlichtingen respectievelijk inzage kan worden gevorderd, niet. In beginsel kunnen die gegevens dan ook van **een ieder** worden gevorderd. Het **evenredigheidsbeginsel** brengt echter met zich mee dat de bevoegdheid niet onder alle omstandigheden jegens iedereen kan worden uitgeoefend (art. 5:13 Awb).
Gelet op dat beginsel lijkt het mij niet 'redelijk' om in geval van toeristische verhuur gegevens over de hurende 'toeristen' bij de **buren** op te vragen. Het is wel denkbaar dat gegevens bij de huurders zelf opgevraagd worden.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur houden in dat de toezichthouder zijn vordering adequaat motiveert en daarbij de wettelijke grondslag van zijn vordering vermeldt.[220]

De Hw 2014 verleent, naast bovenstaande 'algemene' bevoegdheden, geen bijzondere bevoegdheden aan de toezichthouder.

Ik wijs er nu reeds op dat bovenstaande bevoegdheden van de toezichthouder andere zijn dan de bevoegdheden die het bestuursorgaan bij het opleggen van een last onder bestuursdwang mag toepassen (art. 5:27 e.v. Awb; § 6.2.3)

6.1.3. De meewerkverplichting ex artikel 5:20 Awb

6.1.3.1. De medewerkplichtigen (de subjecten)

Artikel 5:20 Awb is het noodzakelijke complement op de artikelen die de bevoegdheid van de toezichthouder regelen. Het bepaalt:

> *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.*

In het kader van de naleving van de artikelen 23a tot en met 23e Hw 2014 (de Wtv-verhuurders-plichten en Wtv-platform-verplichtingen) wordt onder 'een **ieder'** verstaan:
(i) degene op wie de Wtv-verhuurders-plichten of Wtv-platform-verplichtingen rusten,
(ii) degene van wie **redelijkerwijs** kan worden **vermoed** dat die plichten op hem rusten, alsmede
(iii) een ieder die het gevorderde redelijkerwijs kan verschaffen,
(hierna de **geadresseerde**).

Kort gezegd vallen onder **categorie (i)**:
1. de **aanbieder** van woonruimte,
2. de **verhuurder** ervan,
3. het **platform** dat dergelijke aanbiedingen toont of moet 'blokkeren'.

Onder **categorie (ii)** valt een persoon jegens wie de toezichthouder een redelijk vermoeden heeft dat op hem een Wtv-verhuurders-plicht of een Wtv-platform-verplichting rust. Dat vermoeden moet berusten op - voor de schending van een Wtv-verhuurders-plicht of Wtv-platform-verplichting relevante - objectieve en concrete gegevens, zoals:

1. een **waarneming** door een toezichthouder
   (i) van (sanctioneerbare) **gedragingen** (bijvoorbeeld het verblijf van niet-inwoners in een Hw-

[220] NV II bij Wet op het financieel toezicht, Kamerstuk, 29 708, 7, p. 11.

2014-woonruimte, de schending van een Wtv-verhuurders-plicht of Wtv-platform-verplichting), en/of
(ii) van **feiten** (bijvoorbeeld een aanbieding op een website die niet aan de Hw 2014 voldoet);
2. een **verklaring** van een getuige (bijvoorbeeld die van de buren);
3. een anonieme **tip**[221].

Dat er sprake is van een 'redelijk vermoeden' kan snel worden aangenomen.

Categorie (iii) laat ik verder onbesproken (de groep is te divers en te diffuus).

Een fishing expedition, waarbij de toezichthouder aan iemand op basis van vage, onvoldoende onderbouwde vermoedens vragen stelt, is niet toegestaan[222].

6.1.3.2. De medewerkverplichting in de Awb (het object)

De medewerkplichtige is gehouden mee te werken aan datgene wat de toezichthouder op basis van de artikelen 5:15 tot en met 5:19 Awb of een bijzondere wet[223] redelijkerwijs mag vorderen (zie hierboven).[224]
In de Memorie van toelichting staat

> *Uit de bewoordingen van de voorgestelde bepaling blijkt dat de medewerkingsplicht betrekking heeft op **alle gevallen waarin de betrokkene de uitoefening van een toezichthoudende bevoegdheid moet gedogen**. Het gaat hier dus zowel om de in de artikelen (PFG 5:15) tot en met (PFG 5:19) vermelde bevoegdheden als om eventuele andere bevoegdheden die bij bijzondere wet zijn verleend[225]. Voorts betekent dit dat de plicht tot medewerking ook betrekking heeft op de in de artikelen (PFG 5.16) en (PFG 5.17) opgenomen bevoegdheden tot het vorderen van inlichtingen en inzage van gegevens en bescheiden. Het is derhalve niet nodig om daarnaast afzonderlijke verplichtingen op te nemen tot het verschaffen van de gevorderde inlichtingen en tot afgifte van de gevorderde gegevens en bescheiden.[226]*

Tekst en commentaar op de Awb schrijft:

> *Lid 1 beoogt alle denkbare vormen van medewerking te omvatten. Op basis van lid 1 is de betrokkene verplicht op vordering van de toezichthouder bijvoorbeeld een kist te verplaatsen of een deur te openen. Ook het desverlangd openen van verpakkingen valt onder de medewerkingsplicht. (…) Aangenomen moet worden dat de ruime werkingssfeer ook betekent dat **aan een toezichthouder desgevraagd toegang tot een computerbestand moet worden verschaft** door het verstrekken van wachtwoorden of toegangscodes.[227]*

Een vraag die de geadresseerde redelijkerwijs niet kan beantwoorden behoeft hij niet te beantwoorden. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als gegevens op het moment van de vordering niet-(meer) beschikbaar zijn.

6.1.3.3. De medewerkverplichting en de Hw 2014

Dit voorgaande betekent dat bij het toezicht op de naleving van de Hw 2014 onder '**medewerken'** valt:

1. voor de aanbieder van woonruimte en de verhuurder ervan**:**
Het op 'vordering' van de toezichthouder:

---

[221] Een anonieme tip moet bij voorkeur ondersteund worden door gegevens uit een andere bron.
[222] Zie bijv. HR, 24-04-2015, nr. 14/02422, ECLI:NL:HR:2015:1137.
[223] De Hw 2014 verleent hem geen bijzondere bevoegdheden.
[224] In gelijke zin Hoofdstukken van bestuursrecht Van Wijk/Konijnenbelt & van Male - folio-editie 2014/10.2.4: "Correlaat van het recht van de toezichthouder om inlichtingen te vorderen is de medewerkingsplicht die art. 5:20 oplegt aan 'eenieder'; alleen als de inlichtingen redelijkerwijs niet konden worden gevorderd (eerste lid) (…), mag hij zwijgen".
[225] De Hw 2014 verleent die niet.
[226] *Kamerstukken* II, 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 148.
[227] T&C Awb art. 5:20, aant. 2.

(1) toelaten van de toezichthouder tot zijn **woning**; al of niet met diens toestemming en/of tijdens diens aanwezigheid (art. 5:15 Awb);
(2) verschaffen van de door hem gevraagde **inlichtingen** (art. 5:16 Awb);
(3) verschaffen van **inzage** in door hem genoemde bescheiden en het maken van kopieën daarvan (art. 5:17 Awb) [228]

Ik laat de verplichting mee te werken aan de bevoegdheid van de toezichthouder om de woning te betreden (ex art. 5:15 Awb) verder onbesproken.

2. voor het platform dat woonruimte-aanbiedingen toont of moet 'blokkeren'
Het op 'vordering' van de toezichthouder verschaffen van het onder (2) en (3) genoemde.

Het **platform** is **niet verplicht** de toezichthouder gelegenheid te bieden:

(a) een onderzoek in zijn **administratie** van toeristische verhuurders te laten uitvoeren,
(b) **wijzigingen** te laten aanbrengen in zijn toeristische verhuuradvertenties (bijvoorbeeld registratienummer-loze aanbiedingen te wijzigen in aanbiedingen met nummer),
(c) toeristische verhuuraanbiedingen (tijdelijk of definitief) van zijn website te laten **verwijderen**.

Hierna beperk ik mij tot de plicht van de medewerkplichtige de toezichthouder (i) de door hem gevraagde inlichtingen te verschaffen (art. 5:16 Awb), en (ii) inzage te verlenen in door hem genoemde bescheiden (art. 5:17 Awb).

Overigens is het belang van dit een en ander betrekkelijk. Ook in geval het platform verplicht zou zijn aan de onder (a) tot en met (c) bedoelde vorderingen te voldoen, dan zou de naleving van die verplichtingen niet met **bestuursdwang** kunnen worden afgedwongen (zie § 6.2.3).

Hierna ga ik nader in op het op verzoek van de toezichthouder verschaffen van inlichtingen.

6.1.3.4. Het verschaffen van Hw-2014-inlichtingen en gegevens
Dit voorgaande betekent dat bijvoorbeeld de volgende informatie ('inlichtingen' ex art. 5:16 Awb, en 'gegevens' ex art. 5:17 Awb) rechtmatig gevorderd kan worden:

1. van degene op wie (vermoedelijk) een **Wtv-verhuurders-plicht** rust:
   (a) zijn registratienummer,
   (b) het adres van zijn woonruimte,
   (c) het aantal nachten dat hij heeft verhuurd,
   (d) het aantal personen dat in de verhuurde woonruimte verbleef, en het aantal dagen dat zij er verbleven, en
   (e) voorts alle vragen die van belang kunnen zijn voor de vraag
      1. of aan de woonruimte-voorwaarden en algemene voorwaarden is voldaan (zie § 2.2), alsmede
      2. of aan de specifieke voorwaarden voor (een van) de Wtv-verhuurders-plichten (zie § 2.3),

      is voldaan.
2. van degene op wie (vermoedelijk) een **Wtv-platform-verplichting** rust:
   - dezelfde vragen als hierboven onder 1. vermeld staan, met dien verstande dat daarnaast vragen over de Wtv-platform-verplichtingen kunnen worden gesteld.

[228] De toezichthouder is ook bevoegd 'zaken' (objecten) te onderzoeken, maar dat is in deze niet relevant.

6.2. Handhaving

6.2.1. Inleiding

De Hw 2014 kent de volgende **handhavingsbevoegdheden:**

het **college** is bevoegd:

(1) een **last onder bestuursdwang** opleggen ter handhaving van artikel 5:20, lid 1, Awb (normaliter aan een **platform**[229]) (art. 33, lid 3, Hw 2014), en

nadat de **gemeenteraad** in de huisvestingsverordening het college die bevoegdheid gegeven heeft:

(2) bij recidive een **tijdelijk verhuurverbod** op te leggen aan een **verhuurder** (art. 33a, aanhef en onder a, Hw 2014),
(3) een **aanwijzing** aan het platform te geven om een aanbieding te 'blokkeren' van degene aan wie het onder (2) bedoelde tijdelijke verhuurverbod is opgelegd (**de advertentie-blokkeringsaanwijzing na een tijdelijk verhuurverbod**, ex art. 33a, aanhef en onder b, Hw) ;
(4) een **bestuurlijke boete** op te leggen aan een aanbieder/**verhuurder** en een **platform** door het college (art. 35 Hw 2014),

tot slot kan het **openbaar ministerie**

(5) een strafrechtelijke sanctie opleggen aan een **verhuurder** (art. 184 WvSr).

6.2.1.1. Criminal charge

Past het college bovenstaande handhavingsbevoegdheden toe, dan is sprake van een **'criminal charge**':

a. hetzij vanwege de **daad** die aanleiding gaf tot het opleggen van een **bestraffende sanctie**
b. hetzij vanwege de **aard van de overtreding** óf de **zwaarte van de sanctie**.

Er zijn twee soorten sancties: bestraffende en herstelsancties.

Bestraffende sancties beogen leed toe te brengen: bijvoorbeeld het **tijdelijk verhuurverbod** in (2) en de **boeten** in (4) en (5).

Een **herstelsanctie** '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' (art. 5:2, lid 1, onder b, Awb).
De **last onder bestuursdwang** [de sanctie onder (1)] is een herstelsanctie en is naar zijn aard vergelijkbaar met een bestraffende sanctie, dan wel dusdanig zwaar dat ze volgens de jurisprudentie van het EHRM[230] als een criminal charge zijn aan te merken.

---

[229] Het is niet goed denkbaar dat aan een aanbieder/verhuurder een last onder bestuursdwang wordt opgelegd.

[230] "This notion must be interpreted in the light of the general principles concerning the corresponding words **'criminal charge'** and 'penalty' respectively in Articles 6 and 7 of the Convention (see Rosenquist v. Sweden (dec.), no. 60619/00, 14 September 2004; Manasson v. Sweden (dec.), no. 41265/98, 8 April 2003; Göktan v. France, no. 33402/96, § 48, ECHR 2002–V, and Malige v. France, judgment of 23 September 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-VII, p. 2935, § 35). Hence, the Court will have regard to such factors as the legal classification of the offence under national law; the nature of the offence; the purpose, nature and degree of severity of the measure; its national legal characterisation; whether the measure was imposed following conviction for a criminal offence, and the procedures involved in the making and implementation of the measure (see Malige, cited above, ibid.)." EHRM 13-12-2005, ECLI:NL:XX:2005:AV3572.

Het geven van een aanwijzing - als bedoeld in (3) - is geen sanctie/criminal charge (zie § 6.2.1.1). Het platform begaat immers geen beboetbaar feit.

De belangrijkste consequenties van de kwalificatie als criminal charge en de toepasselijkheid van artikel 6 EVRM en volgende, zijn:

- tegen het besluit tot sanctieoplegging moet beroep openstaan bij een onafhankelijke rechter met '**full jurisdiction'**, wat onder meer betekent dat de rechter de evenredigheid van de sanctie vol moet kunnen toetsen;
- bij het onderzoek moet een **advocaat** betrokken kunnen zijn;
- voor de procedure van (bezwaar en) beroep geldt het **redelijke-termijnvereiste**;
- de rechterlijke **uitspraak** wordt in het **openbaar** gedaan;
- anonieme getuigen zijn niet toegestaan.

Art. 14 Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BuPo-verdrag) voegt daar nog aan toe

- het vereiste van rechtspraak in twee instanties;
- de overtreder heeft **zwijgrecht** (vgl. artikel 5.10a Awb); daarop hoort hij te worden gewezen ('cautie');
- de **nulla-poenaregel**, evenals het verbod van bis in idem;
- het **verwijtbaarheidsvereiste** en de **onschuldpresumptie**.

Het gaat op deze plaats te ver het een en ander uit te werken.[231]

Mijns inziens zou het hoe dan ook wenselijk zijn als de artikelen 5:48 tot en met 5:53 Awb (Titel 5:4) op alle bestuurlijke sancties die in de Hw 2014 voorkomen, van toepassing zouden worden verklaard. Dat geldt eens te meer nu deze sancties (de last onder bestuursdwang, het verhuurverbod) zwaarder zijn dan het opleggen van een strafrechtelijke boete van meer dan € 340 (dat als een criminal charge kan worden gezien). In plaats van het verhuurverbod kan zelfs bij recidive een boete van € 87.000 worden opgelegd [zie § 6.2.4.3, onder 3 (5)].

6.2.1.2. Vrije bewijsleer

In geval het college stelt dat een Wtv-verhuurders-plicht of Wtv-platform-verplichting is geschonden rust op het college de last dat te bewijzen.

In het bestuursprocesrecht geldt de **vrije bewijsleer**. Als hoofdregel van de **bewijslastverdeling** - die ook op de Hw 2014 van toepassing is - geldt dat het in beginsel aan het bestuur is om de juistheid van de feitelijke grondslag van het bestreden besluit aan te tonen.

> *Wat de **bewijskracht** van bewijsmiddelen aangaat, komt met betrekking tot feiten grote bewijskracht toe aan een op **ambtseed opgemaakt proces-verbaal van een (opsporings)ambtenaar**. De bestuursrechter gaat bij de vaststelling van de feiten in beginsel uit van de juistheid van de in het proces-verbaal vermelde waarneming van feiten. Het moet dan wel gaan om een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt proces-verbaal. Wordt de juistheid van de waarnemingen in de bezwaarfase echter gemotiveerd betwist, dan ligt het op de weg van het bestuursorgaan om zich van de juistheid ervan te vergewissen. Daarbij zullen de wijze waarop de waarnemingen in het proces-verbaal zijn weergegeven en onderbouwd, de aard van de waarnemingen en in het bijzonder de vraag in welke mate die waarneming waarderende elementen bevat, van belang zijn. Vaak gaat het daarbij om een weging van het bewijsmateriaal.* [232]

[231] Zie hiervoor uitgebreid: Hoofdstukken van bestuursrecht Van Wijk/Konijnenbelt & van Male - folio-editie 2014/10.3.13.
[232] Hoofdstukken van bestuursrecht, Van Wijk/Konijnenbelt & van Male - folio-editie 2014/17.3.5.

Over bestuurlijke boeten bepaalt de Awb dat een toezichthouder een **rapport** van de overtreding moet opmaken indien daarop een boete van meer dan € 340 staat (art. 5:48 en art. 5:53 Awb). In de Memorie van Toelichting bij de laatste bepaling staat:

> *Het is niet altijd noodzakelijk een rapport op te maken van een gedraging waarvoor een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Een rapport kan nuttig zijn voor de bewijsvoering en de toetsing door de rechter, alsook om te voldoen aan de eis van artikel 6 EVRM, dat de betrokkene zo snel mogelijk wordt geïnformeerd over de tegen hem gerezen verdenking. Het verplicht opmaken van een rapport bij overtredingen van meer administratieve aard (te laat aangifte doen of andere gegevens verstrekken) zou echter tot onnodige lasten leiden. Daarnaast zou het niet stroken met artikel 3:2 Awb om het bestuursorgaan bij het nemen van de boetebeschikking te beperken in zijn informatiebronnen. Ook het beginsel van vrije bewijsvoering in het bestuursrecht verzet zich ertegen het rapport teveel status te geven. Fouten in het rapport moeten niet desastreus zijn voor het vervolg van de procedure. Het rapport moet echter wel duidelijk zijn. Er is dus voor gekozen om het rapport alleen verplicht te stellen bij het opleggen van een zwaardere boete (zie art. 5.4.2.6, tweede lid)*[233]

Het rapport dient te vermelden:

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.

Op verzoek stelt het bestuursorgaan de overtreder in de gelegenheid de gegevens in te zien waarop het opleggen van de boete berust (art. 5:4 Awb) en heeft hij recht bij boetes van meer dan € 340 om zijn zienswijze naar voren te brengen (5:53, lid 3, Awb).

De bovenstaande Awb-regeling betreffende de bestuurlijke boetes kan bij wettelijk voorschrift op andere bestraffende bestuurlijke sancties van toepassing worden verklaard, aldus art. 5:54 Awb.

> ***Andere bestraffende bestuurlijke sancties dan de bestuurlijke boete*** *worden vooralsnog niet in de Awb geregeld. Het is echter denkbaar dat bij de aanpassingswetgeving of op een later tijdstip blijkt dat* ***bepaalde (financiële) bestraffende sancties zoveel verwantschap vertonen met de bestuurlijke boete****, dat de bepalingen van titel 5.4 ook daarvoor geschikt zijn. Artikel 5.4.2.7 biedt dan een aanknopingspunt om titel 5.4 op eenvoudige wijze ook op die sancties van toepassing te doen zijn.*[234]

De Hw 2014 heeft de Awb-regeling betreffende bestuurlijke boetes niet van overeenkomstige toepassing verklaard.

Met name zal het voor het college lastig zijn voldoende feiten en omstandigheden aannemelijk te maken die conclusie rechtvaardigen dat voldaan is aan de algemene voorwaarden.
Bijvoorbeeld: hoe bewijst het college dat een platform een verhuurder niet goed of niet tijdig heeft geïnformeerd? (schending info-plicht)

6.2.2. Het opleggen van een bestuurlijke boete (art. 35 Hw 2014)

Die materie behandel ik hierna in de Hoofstukken 7, 8 en 9.

6.2.3. Het opleggen van een last onder bestuursdwang in de Hw 2014 (art. 33, lid 3, Hw 2014)

6.2.3.1. Het wetsartikel

> *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.*
> *(…)*

[233] *Kamerstukken* II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 147.
[234] *Kamerstukken* II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 152.

*3. **Burgemeester en wethouders** zijn bevoegd tot **oplegging van een last onder bestuursdwang** ter **handhaving** van artikel 5:20, eerste lid (Awb), voor zover het betreft de **verplichting** tot het **verlenen van medewerking** aan de krachtens het eerste lid aangewezen ambtenaren.*

6.2.3.2. Toelichting

Artikel 33, lid 3, Hw 2014 verleent het college de bevoegdheid tot het opleggen van een **last onder bestuursdwang** indien er geen of onvoldoende medewerking (ex art. 5:20, lid 1, Awb) wordt verleend aan een verzoek daartoe van een toezichthouder.

De minister lichtte artikel 33, lid 3, Hw 2014 als volgt toe:

> *Op grond van artikel 5:20 van de Awb is een ieder **verplicht** aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde termijn alle medewerking te verlenen die deze kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Deze bepaling maakt het mogelijk dat toezichthouders daadwerkelijk hun bevoegdheden kunnen effectueren.*
> *Bij het toezichthouden op de **registratieplicht** inzake toeristische verhuur van woonruimte via digitale platforms is de toezichthouder afhankelijk van deze platforms om te kunnen achterhalen wie zonder het verplichte registratienummer de woonruimte aanbiedt voor toeristische verhuur.*
> *Indien de toezichthouder constateert dat een woonruimte zonder registratienummer wordt aangeboden voor toeristische verhuur, hetgeen in strijd is met het wettelijk verbod (PFG ex art. 23a, lid 3), zal de toezichthouder de aanbieder en het adres van de woonruimte moeten achterhalen via een verzoek aan het platform.*
> *De **medewerking** van het platform bij een dergelijk verzoek dient **gegarandeerd** te zijn. Het niet meewerken aan zo een verzoek is een strafbaar feit op grond van artikel 184 van het Wetboek van strafrecht. De vervolging en berechting ervan neemt echter tijd in beslag. Dat is bij toeristische verhuur van woonruimte onwenselijk, gezien de tijdelijkheid van iedere toeristische verhuring.*
> *Om effectief toezicht te kunnen uitoefenen moet snel en accuraat gehandeld kunnen worden. Daarom wordt in dit wetsvoorstel aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid gegeven tot het opleggen van een **last onder dwangsom** (PFG in de wet staat 'last onder **bestuursdwang**'; zie § 6.2.3.1) indien er geen of onvoldoende medewerking wordt verleend bij een verzoek daartoe van een toezichthouder.*
> *Deze bevoegdheid zal ook ingezet kunnen worden bij het **toezicht op de andere verboden** die mogelijk kunnen worden opgelegd in de huisvestingsverordening. (…) Ook hier zal door deze bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders de toezichthouder beter en effectiever kunnen handelen.* [235]

6.2.3.3. Commentaar

1. Inleiding

De **bevoegdheid** van een bestuursorgaan om de **bestuursdwangsanctie** toe te passen moet worden ontleend aan een uitdrukkelijke wettelijke bepaling **buiten de Awb** (art. 5:4, lid 1, Awb)[236]. [237]

De Hw 2014 doet dat in artikel 33, lid 3, Hw 2014 dat bepaalt dat het college bevoegd is iemand een **last onder bestuursdwang** op te leggen in geval die persoon niet voldaan heeft aan zijn meewerkverplichting ex artikel 5:20 Awb).[238] Dit is een '**herstelsanctie'** als bedoeld in artikel 5:21 Awb. Er gelden drie voorwaarden:

---

[235] MvT Wtv, onder § 3.8, p. 14 en 15.
[236] Aldus ook Hoofdstukken van bestuursrecht, Van Wijk/Konijnenbelt & van Male - folio-editie 2014/10.4.14, onder a.
[237] Inmiddels is een wet aangenomen die aan art. 5:30 Awb een nieuw lid toevoegt:
"3. Het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is, is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het eerste lid."
Stb. 2021, 135 (in werkingtreding onbekend). Dus een uitdrukkelijke wetsbepaling is - na inwerkingtreding van deze bepaling - niet meer nodig.
[238] *Kamerstukken* II 2018/19, 35 256, nr. 3, p. 8 (en p. 42). Vgl. artikel 66 Kernenergiewet, artikel 67 Drank- en horecawet, artikel 28a Arbeidsomstandighedenwet, artikel 48b Wet toezicht effectenverkeer 1995, artikel 175 Pensioenwet en artikel 1:79 Wet op het financieel toezicht.

1. er is een '**overtreding'** [239],
2. de last is gericht is op het **herstel** van de overtreding**,**
3. het college kan - bij niet of niet tijdig uitvoering geven aan de last - tot **feitelijke effectuering** van de bestuursdwang overgaan.

2. Het begrip overtreding

Een **overtreding** is

> *"een **gedraging** die in strijd is met het bepaalde **bij of krachtens enig wettelijk voorschrift**" (art.5:1).*

In de Memorie van Toelichting staat hierover:

> *Twee elementen zijn (…) van belang. In de eerste plaats moet sprake zijn van een «gedraging». Het begrip «**gedraging**» moet in de ruimst mogelijke zin worden opgevat. Het omvat mede een nalaten, zoals bijvoorbeeld het niet doen van een wettelijk verplichte aangifte. Ook het laten bestaan van een verboden toestand kan een gedraging in de zin van dit artikel zijn. Ook kan een gedraging in de wet aan de hand van het gevolg zijn omschreven (men zie bijvoorbeeld artikel 67e Awr: een boete kan worden opgelegd indien het aan de opzet of grove schuld van de belastingplichtige is te wijten dat een aanslag te laag is vastgesteld). (…)*
> *Het tweede belangrijke element is dat een gedraging slechts een overtreding kan zijn, indien zij **in strijd is met het bij of krachtens enig wettelijk voorschrift** bepaalde.*[240]

3. De last is gericht is op het herstel van de overtreding

De last die het college aan iemand oplegt, moet er op gericht zijn een situatie welke in strijd is met een wettelijke verplichting (bijvoorbeeld art. 5:20 Awb), daarmee in overeenstemming te brengen. Met andere woorden: de uitvoering van de last door de geadresseerde (het leveren van het gevorderde) moet - direct - tot een situatie leiden die niet meer in strijd met de wet is (art. 5:21 Awb).
De last omschrijft de door de medewerkplichtige te nemen maatregelen (art. 5.24 Awb).

Het college kan - gelet op artikel 33, lid 3, Hw 2014 - de last uitsluitend opleggen ingeval

A een 'medewerkplichtige' (bijvoorbeeld een platform) geen gevolg geeft
B aan een door de toezichthouder rechtmatig opgelegde vordering ex art 5:20 Awb.

4. Feitelijke effectuering van de bestuursdwang door het bestuursorgaan

Niet-naleving van de last brengt volgens het artikel de bevoegdheid voor het bestuursorgaan met zich om **de last door feitelijk handelen ten uitvoer te brengen**, wanneer die niet of niet volledig binnen de daarvoor gestelde termijn is uitgevoerd (zie art. 5:23 Awb).

Het artikel geeft niet aan op **welke vormen van feitelijk handelen** bestuursdwang betrekking heeft. Een indicatie gaf art. 125 (oud) Gemeentewet: bestuursdwang omvatte volgens deze bepaling het doen wegnemen, beletten, in de vorige toestand herstellen of verrichten van hetgeen in strijd met die regels of met ingevolge die regels gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten.

Met bestuursdwang kan **niet een verplichting tot het verrichten van een rechtshandeling** worden afgedwongen. Die verplichting leent zich immers **niet voor feitelijke uitvoering** door de overheid. Zo kan een last onder bestuursdwang niet worden opgelegd om af te dwingen dat een vergunningaanvraag wordt ingediend (ABRvS 12 juni 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3969; ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3486).

---

[239] Soms is voldoende dat een illegale situatie dreigt te ontstaan (Hoofdstukken van bestuursrecht, Van Wijk/Konijnenbelt & van Male - folio-editie 2014/10.3.12); art. 5:7 Awb.
[240] *Kamerstukken* II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 77.

Een **rechtshandeling** is een op rechtsgevolg gerichte handeling.

> *Handeling, **gericht op rechtsgevolg** wil dus zeggen: een handeling waaraan het objectieve recht **rechtsgevolg** pleegt te **verbinden** en die bovendien normaliter wordt verricht juist **met het oog op dat rechtsgevolg. (**…)*
> *Van rechtsgevolg is sprake (a) als er een verandering optreedt in de bestaande rechten, verplichtingen of bevoegdheid van een of meer rechtssubjecten; of (b) wanneer er verandering optreedt in de juridische status van een persoon of object of wanneer een rechtssubject in het leven wordt geroepen; dan wel (c) als het bestaan van zekere rechten, verplichtingen, bevoegdheden of status bindend wordt vastgesteld.*[241]

5. Het toepassen van bestuursdwang jegens een platform

Ingeval een toezichthouder een beroep doet op artikel 33, lid 3, Hw 2014 moet het dus gaan om een medewerkplichtige die medewerking weigert. Het zal dan doorgaans een platform betreffen die weigert de gevorderde gegevens - over de aanbieder - te verstrekken.

Die situatie zal zich met name voordoen als het platform een registratienummer-loze-aanbieding voor toeristische verhuur publiceert.

Omdat de **aanbieder** alsdan voor de gemeente onbekend is, is er normaliter slechts één persoon (uit de groep van medewerkplichtigen; zie § 6.1.3) van wie de toezichthouder de naam en het adres van de aanbieder kan vorderen, te weten het **platform** dat de aanbieding toont.

Indien de toezichthouder die gegevens van het platform rechtmatig vordert en het die gegevens niet verstrekt, is er een overtreding, te weten **de schending van artikel 5:20, lid 1, jo artikel 5:17 Awb**.

6. Het leveren van ex artikel 5:16 Awb gevorderde is een rechtshandeling

Het leveren van het gevorderde (de gegevens) ex artikel 5:16 Awb is een op een rechtsgevolg gerichte handeling (dus een **rechtshandeling**). Met de levering is immers het herstel van een 'illegale' situatie beoogd (het niet voldoen aan een vordering ex art. 5:20, lid 1, Awb)[242]

Om die reden kan een dergelijke 'levering' niet door een last onder bestuursdwang worden afgedwongen.

Daar komt bij dat ik met betrekking tot de overtreding van artikel 5:20 Awb niet inzie hoe een college in geval een platform gevorderde gegevens niet of niet tijdig levert, de last feitelijk kan effectueren. Het college heeft immers - anders dan de toezichthouder (zie § 6.1.2) - geen toegang tot de **computer van het platform** en - had het die wel - dan mag het daarin of in de administratie van het platform, geen onderzoek doen naar de gevorderde gegevens.
Het past mijns inziens ook niet bij de strekking van de bestuursdwang-regeling om in geval van het weigeren van opgevraagde gegevens (die niet in documenten ter inzage 'klaar liggen'), dat het bestuursorgaan zelf feitelijk in de administratie/computer van het platform die gegevens gaat achterhalen.
Bestuursdwang ziet veeleer op fysiek te verrichten handelingen.

Een last onder bestuursdwang is dan ook niet mogelijk in de hier besproken situaties.

---

[241] Hoofdstukken van bestuursrecht, Van Wijk/Konijnenbelt & van Male folio-editie 2014/6.3.16.
[242] De artikelen 23a, lid 1, en lid 3, Hw 2014 (de nummer-toon-plicht voor de aanbieder en het platform) zijn ook overtreden, maar die schendingen kunnen met bestuursdwang niet hersteld worden.

7. Overige algemene aspecten van bestuursdwang

Om bestuursdwang toe te passen heeft het college toegang tot elke plaats (art. 5:27 Awb); alsmede enige andere bevoegdheden (art. 5:28 e.v. Awb).

Het spreekt voor zich dat de last gericht moet worden tot iemand die het in zijn macht heeft de vereiste maatregel(en) te nemen.

8. Tekst en strekking van artikel 33, lid 3, Hw 2014

Tot slot nog het volgende. Er is een substantieel verschil tussen de bevoegdheid die de wet het college in artikel 33, lid 3, Hw 2014 toekent en de strekking van de wet, zoals die uit bovenstaand citaat van de minister[243] blijkt. De strekking van de wetsbepaling is volgens de Memorie van Toelichting om:

- ingeval een **digitaal platform geen registratienummer** in een aanbieding toont, en
- de toezichthouder **vordert**
- in het kader van de **naleving van de 'registratieplicht'**[244] van de **aanbieder** (dus niet in het kader van het toezicht op de overige verplichtingen van de verhuurder)
- van het platform **de naam en het adres** (dus niet om **overige gegevens**),
- van de '**aanbieder'** (dus niet van de **verhuurder** over - bijvoorbeeld - het aantal personen dat huurt en het aantal nachten dat in de woonruimte verbleven wordt)
- de toezichthouder '**gegarandeerd'** dient te zijn dat 'het **platform'** (dus niet andere **platforms**) aan de vordering '**meewerkt'**.

Deze beperkte strekking is niet in de ruime tekst van de wet terug te vinden. Volgens artikel 33, lid 3, Hw 2014 kan een last onder bestuursdwang worden opgelegd:

(i) aan **welke medewerkplichtige dan ook** (dus zowel aan aanbieders/verhuurders als aan platforms) worden opgelegd, ingeval aannemelijk is
(ii) dat hij **welke Wtv-verhuurders-plicht of Wtv-platform-verplichting dan ook** geschonden heeft, en
(iii) die persoon niet meewerkt aan hetgeen de toezichthouder **op basis van artikel 5:20 Awb** vordert.

Als een ander dan een digitaal platform een last onder bestuursdwang opgelegd krijgt (bijvoorbeeld een verhuurder die niet meewerkt), dan zal deze zich stellig op het citaat van de minister beroepen. Hetzelfde geldt voor een meewerkplichtige die informatie wordt gevraagd ter handhaving van zijn quotumplicht. Dit lijkt mij onwenselijk.

Het verdient aanbeveling dat artikel 33, lid 3, Hw 2014 dusdanig wordt gewijzigd dat strekking en wettekst met elkaar overeenkomen en dat tot die tijd gemeenteraden en colleges dit artikel niet verder dan haar strekking (zoals de minister die formuleerde) toepassen.

6.2.3.4. Conclusie

Een last onder bestuursdwang is niet mogelijk indien een college - bij niet of niet tijdig uitvoeren van de last - niet tot feitelijke effectuering van de bestuursdwang kan overgaan. Dit zal zich in den regel voordoen in geval informatie van een platform gevorderd wordt en het platform niet tijdig aan die vordering gevolg geeft.

---

[243] § 6.2.3.2.

[244] Er bestaat formeel geen registratieplicht, bedoeld zal zijn de 'aanbieder-nummer-toon-plicht' ex art. 23a, lid 1, Hw 2014.

6.2.3.5. 'Last onder dwangsom' niet mogelijk

De bevoegdheid een last onder bestuursdwang op te leggen, impliceert van rechtswege de bevoegdheid in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen, aldus art. 5:32, lid 1, Awb[245].

De vereisten voor het opleggen van een last onder dwangsom zijn in hoofdzaak dezelfde als die voor een last onder bestuursdwang. Gaat het bij bestuursdwang om fysieke maatregelen die een einde moeten maken aan een situatie waarbij iets 'in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten', de 'last' van een dwangsombeschikking kan verdergaan. Behalve 'de overtreding ongedaan maken', kan de last ook inhouden dat verdere overtreding of herhaling van de overtreding (die de basis voor de bestuursdwang/dwangsom vormde) moet worden voorkomen.[246]

In geval een 'last onder bestuursdwang' niet toegestaan is, kan ook een 'last onder dwangsom' niet worden opgelegd. Zoals ik in de vorige paragraaf betoogde, is een last onder bestuursdwang niet mogelijk in geval het college - bij niet of niet tijdig uitvoeren van de last - niet tot feitelijke effectuering van de bestuursdwang (het verkrijgen van de gevorderde gegevens) kan overgaan. Zoals gezegd doet dit zich voor bij het vorderen van Hw-2014-gegevens op basis van artikel 5:20 Awb.

Wel is het mogelijk dat een bijzondere wet aan het college een zelfstandige bevoegdheid een 'last onder dwangsom' toekent. In de Memorie van Toelichting staat daarover[247]:

> *(…) **bijzondere wetten** (kennen …) steeds vaker ook **zelfstandige** – dat wil zeggen niet aan een bestuursdwangbevoegdheid gekoppelde – **dwangsombevoegdheden** toe. Het gaat dan om gevallen waarin het voor een **adequate handhaving nodig** is de naleving van verplichtingen door burgers of bedrijven meer rechtstreeks af te dwingen dan met een boete mogelijk is, maar waarin **bestuursdwang niet denkbaar of niet uitvoerbaar** is. (…)*
> *Uit het voorgestelde artikel 5.0.4, eerste lid, vloeit voort dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie, dus ook de bevoegdheid tot **het opleggen van een last onder dwangsom, bij formele wet kan worden toegekend**. Dat kan een bijzondere wet zijn, zoals de Mededingingswet, maar ook de Awb zelf. Van laatstgenoemde mogelijkheid wordt thans reeds gebruik gemaakt in artikel 5:32, eerste lid. Daar wordt de dwangsombevoegdheid toegekend aan ieder bestuursorgaan dat reeds over een bestuursdwangbevoegdheid beschikt. De bestaande regel, dat ieder bestuursorgaan dat over een bestuursdwangsbevoegdheid beschikt, tevens bevoegd is om in plaats van bestuursdwang toe te passen een last onder dwangsom op te leggen, blijft dus gehandhaafd. **Daarnaast wordt erkend, dat er ook gevallen zijn waarin de dwangsombevoegdheid niet van een bestuursdwangbevoegdheid is afgeleid.***

De Hw 2014 kent echter de 'last onder dwangsom' niet toe aan het college. Dat was in casu mijns inziens de oplossing geweest om de naleving van artikel 5:20 Awb voor wat betreft het vorderen van Hw-2014-gegevens te effectueren.

Ik kan mij - gelet op de Toelichting die in plaats van over 'bestuursdwang' over 'dwangsom' spreekt (zie § 6.2.3.2) en de onmogelijkheid van het opleggen van bestuursdwang - niet aan de indruk onttrekken dat de wetgever bedoeld had het college de bevoegdheid te verlenen een dwangsom onder omstandigheden op te leggen.

6.2.4. Het opleggen van een tijdelijk verhuurverbod (art. 33a, aanhef en onder a, Hw 2014)

6.2.4.1. Het wetsartikel

Artikel 33a

[245] Hoofdstukken van bestuursrecht, Van Wijk/Konijnenbelt & van Male - folio-editie 2014/10.4.20.
[246] Hoofdstukken van bestuursrecht, Van Wijk/Konijnenbelt & van Male - folio-editie 2014/10.4.21.
[247] *Kamerstukken* II 2003/04, 29 702, nr. 3 p. 104.

*De **gemeenteraad** kan in de huisvestingsverordening bepalen dat burgemeester en wethouders:*
a. een verbod tot het in gebruik geven van een woonruimte voor toeristische verhuur kunnen opleggen voor ten hoogste een jaar aan een aanbieder indien binnen een tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan de constatering door een ambtenaar als bedoeld in artikel 33, eerste lid, van een overtreding van de bij de huisvestingsverordening aan toeristische verhuur gestelde eisen[248], ten minste twee maal een bestuurlijke boete is opgelegd voor overtreding van de bij de huisvestingsverordening aan toeristische verhuur gestelde eisen;

6.2.4.2. Toelichting

In de toelichting bij het amendement dat tot artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 heeft geleid, staat:

Met dit amendement krijgt de gemeente de mogelijkheid om
én een verhuurverbod voor ten hoogste een jaar op te leggen aan vakantieverhuurders die meermaals de huisvestingsverordening schenden,
én daarbij een publicatieverbod voor aanbiedingen van deze verhuurder aan digitale platforms voor toeristische verhuur van woonruimte op te leggen, waarbij deze platforms verplicht zijn om aanbiedingen van vakantieverhuurders die meermalen in de fout zijn gegaan van hun platform (bijvoorbeeld website) te blokkeren.
Het gaat hierbij om verhuurders die (…) voorafgaand aan de constatering door een (toezichthouder) van een overtreding van de bij de huisvestingsverordening aan toeristische verhuur gestelde eisen, ten minste twee maal een bestuurlijke boete is opgelegd voor overtreding van de bij de huisvestingsverordening aan toeristische verhuur gestelde eisen.[249]

Op het amendement reageerde de minister als volgt:

*Het amendement (…) ziet op het verbod **op toeristische verhuur voor een aanbieder bij recidive** (…). Een **verhuurverbod** voor een jaar bij **recidive**, waarbij dan een **zwaardere boete** kan worden opgelegd in bepaalde situaties, zou op zich wel goed passen bij het wetsvoorstel, denk ik. Het is natuurlijk wel een **zwaar middel**. Het moet wel passen bij de ernst van de overtredingen.*
*Bij een derde overtreding kan dan worden overwogen of er een verbod kan worden opgelegd. Daarmee denk ik dat dit **uitvoerbaar** is en kan ik het oordeel aan de Kamer laten*[250]

Hierna heeft de Tweede Kamer het amendement met algemene stemmen aangenomen.[251]

Een aan een aanbieder opgelegd tijdelijk verhuurverbod, is een bestraffende sanctie. Hierop is titel 5:1 Awb plus het EVRM van toepassing (zie Hoofdstuk 7).

6.2.4.3. Commentaar

1. Het ontbreken van een sanctioneerbare overtreding

Het eerste dat opvalt is dat artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 geen 'delictsomschrijving' kent. De te sanctioneren **handeling** (het delict) ontbreekt.

Dit artikel richt zich op recidive van de schending van een Wtv-verhuurders-plicht. Net als artikel 35, lid 2, onder d, Hw 2014.

---

[248] De geel gearceerde woorden komen niet voor in art. 4.2.2. Hv Amsterdam 2020, dat op art. 33a, onder a, Hw 2014 is gebaseerd (zie verder § 6.2.5)
[249] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 22.
[250] *Kamerstukken II* 2020/21, 35 353, nr. 36, p. 31.
[251] Handelingen TK van 22 september 2020.

Volgens de laatste bepaling is r**ecidive** van schending van de Wtv-verhuurders-plichten een **strafverzwarende omstandigheid**[252] (in welk artikel de boete bij recidive verhoogd wordt tot € 87.000).

Artikel 35 Hw 2014:

> *2. De op te leggen bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste:*
> *d. (PFG **€ 87.000**) **voor overtreding van een verbod** als bedoeld in (…) artikel 23b, eerste lid (PFG de quotumplicht), of artikel 23c, eerste lid (PFG de vergunningplicht)[253], indien (…) voorafgaand aan de constatering door een ambtenaar (…) van die overtreding een bestuurlijke boete is opgelegd voor overtreding van hetzelfde verbod.*

Artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 maakt van **recidive** een **zelfstandig sanctioneerbare overtreding**, waarop als sanctie het opleggen van het verhuurverbod staat. (Op overtreding van het tijdelijke verhuurverbod staat - hoe gek het ook moge klinken - geen sanctie[254]).

Van recidive is in artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 sprake indien aan een '**aanbieder'** voor **overtreding** van 'de aan toeristische verhuur gestelde eisen' reeds eerder tenminste twee maal een bestuurlijke boete is opgelegd.

Kennelijk is de strekking van artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 om als het te sanctioneren feit aan te merken:

> < de **overtreding** van de artikelen 23a, 23b en 23c[255] Hw 2014 ingeval de overtreder daarvoor (…) tenminste twee maal bestuurlijk is beboet >.

De concipiënt van artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 heeft zich vermoedelijk laten inspireren door artikel 35, lid 2, onder d, Hw 2014 (de grote, tekstuele gelijkenis tussen deze recidivebepalingen is treffend), maar hij is vergeten **de geel gearceerde/vet gedrukte woorden** uit artikel 35 Hw 2014 (zie hierboven) - die de kern van het te sanctioneren feit weergeven - vergeten over te nemen in artikel 33a, aanhef en onder a Hw 2014[256].

Nu die woorden 'vergeten' zijn, ontbreekt de kern, dat wil zeggen een (duidelijk) sanctioneerbaar feit (delict). Dit betekent dat het verbod in artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 zo gebrekkig is geformuleerd dat het te onduidelijk is en derhalve in strijd is met het legaliteitsbeginsel.

---

[252] Zie ook bijv. § 8 Besluit bestuurlijke boeten Belastingdienst.
[253] De meldplicht wordt niet genoemd.
[254] Art. 33a, onder b, 2014 kan niet als een sanctie worden gezien. Dat artikel bevat immers 'slechts' een aanwijzing aan een 'digitaal platform' om de aanbieding van de aanbieder te 'blokkeren'.
[255] Art. 23b en 23c Hw 2014 gelden ingeval de gemeenteraad aan artikel 23a Hw 2014 toepassing heeft gegeven.
[256] Art. 33a Hw 2014 zou alsdan dus hebben moeten luiden:

> *De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen dat burgemeester en wethouders:*
> *a. een verbod tot het in gebruik geven van een woonruimte voor toeristische verhuur kunnen opleggen **voor overtreding van een verbod als bedoeld in artikel 23b, eerste lid, of artikel 23c, eerste lid**, voor ten hoogste een jaar aan een aanbieder indien binnen een tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan de constatering door een ambtenaar als bedoeld in artikel 33, eerste lid, van **die** overtreding, ten minste twee maal een bestuurlijke boete is opgelegd voor overtreding **van hetzelfde verbod.***

Ook is opvallend dat artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 niet is ingedeeld bij de bepalingen over toeristische verhuur (§ 1a. waar de overige verboden staan vermeld) of in de paragraaf over bestuurlijke boeten, maar in die over '**bestuurlijke handhaving'**.

Ten overvloede nog het volgende.

2. De woonruimte- en algemene voorwaarden

Een tijdelijk verhuurverbod kan alleen worden opgelegd als de verhuurder aan de woonruimte- en algemene verhuurders-voorwaarden (zie § 2.2) voldoet.
Concreet betekent dit dat de Wtv-verhuurders-plichten uitsluitend opgelegd kunnen worden in geval sprake is:

1. van **toeristische verhuur** van **woonruimte**,
2. behorend tot een in de huisvestingsverordening **aangewezen categorie woonruimte** en gelegen in een in die verordening **aangewezen gebied,**
3. welke aanwijzingen **rechtmatig** zijn geschied, en
4. de regeling van de Wtv-verhuurders-plichten:

   (a) is bij wet voorzien,
   (b) is **niet-discriminatoir**,
   (c) is gerechtvaardigd door een dwingende reden van **algemeen belang**,
   (d) is **geschikt** om het nagestreefde doel te bereiken en gaat niet verder dan nodig om dat doel te bereiken (**proportioneel** is)en dit doel kan niet met minder vergaande middelen worden bereikt (**eis van evenredigheid**).

Daarnaast is ook het Eerste Protocol van het EVRM van toepassing.

In § 2.2 heb ik de deze voorwaarden uitgewerkt. Als niet aan deze voorwaarden is voldaan kan geen verhuurverbod worden opgelegd.

Het opleggen van een tijdelijk verhuurverbod is een sanctie. Die materie bespreek ik in § 6.2.1.1.

Specifiek voor wat betreft het verhuurverbod ex artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 voeg ik daar het volgende aan toe. Naar mijn mening is het in ieder geval in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Een verhuurverbod voor een jaar is een zware sanctie als het opgelegd wordt voor een relatief licht vergrijp als het doen van een registratie-nummerloze-aanbieding. Daar komt bij dat het vergrijp niet tot enig ander sanctioneerbaar feit hoeft te leiden. Sterker nog de meeste aanbiedingen zullen niet tot verhuur leiden, laat staan tot een verhuur waarbij de quotum-, de meld- of de vergunningplicht wordt overtreden.

Gelet op het een en ander is een verhuurverbod **niet 'evenredig'** zijn, tenzij de huisvestingsverordening differentieert of een beduidend kortere termijn dan het maximum van één jaar als sanctie op de overtreding zet, dan wel het college in het boetebeleid differentieert of een beduidend kortere periode bij de sanctionering hanteert.

Qua zwaarte is de boete vergelijkbaar met een boete van (maximaal 30 dagen x € 200, zijnde de - geschatte gemiddelde - prijs voor een appartement voor één nacht Airbnb in Amsterdam) ca € 6.000.[257]

[257] Amsterdam beboet de schending van de 'registratieplicht' ex artikel 23a Hw 2014 thans (vast) met uitsluitend € 8.700 (per overtreding), maar het toeristische verhuren door mag gaan. Ook in die zin is het een zware sanctie.

3. Overig commentaar op artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014

Naast het voorgaande heb ik meer bezwaren tegen deze bepaling. Artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 houdt in, dat de gemeenteraad kan bepalen dat het college "een verbod tot het in gebruik geven van een woonruimte voor toeristische verhuur (…) voor ten hoogste een jaar" (het tijdelijke **verhuurverbod**) kan zetten op

(1) de "**overtreding** van de bij de huisvestingsverordening aan toeristische verhuur gestelde eisen"
(2) door "een **aanbieder**",
(3) mits een toezichthouder "binnen een **tijdvak van vijf jaar** voorafgaand"
(4) aan zijn "**constatering**" dat sprake is geweest van de evenvermelde overtreding
(5) ten minste twee maal een **bestuurlijke boete**
(6) is opgelegd
(7) voor dezelfde [onder (1) genoemde] overtreding.

Hierop heb ik het volgende commentaar (de nummers verwijzen naar de vorige alinea):

(1) < overtreding van de bij de huisvestingsverordening aan toeristische verhuur gestelde eisen >

Een huisvestingsverordening stelt vele 'eisen'. Welke sanctioneerbaar zijn geeft artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 niet aan. De huisvestingsverordening kent de nummer-toon-plicht (de registratieplicht) voor de **aanbieder** en de quotum-, meld- en vergunningplicht (resp. art. 23b, lid 1, art. 23b, lid 2 en art. 23c Hw 2014) voor de **verhuurder**. Nu in de Toelichting staat dat de strekking van artikel 33a, aanhef en onder a, is dat de gemeenteraad de mogelijkheid krijgt om een verhuurverbod op te leggen "aan **vakantieverhuurders**[258] die meermaals **de huisvestingsverordening schenden**", zal de wetgever bedoeld hebben een tijdelijk verhuurverbod mogelijk te maken voor overtreding van de registratie-, de quotum-, de meld- en de vergunningplicht.

Ik zie deze opvatting bevestigd in de woorden van minister:

> *Het verhuurverbod uit het amendement kan **ook** worden opgelegd bij een derde overtreding in de vorm van het niet vermelden van het registratienummer of het niet melden van verhuur.* [259]

Als met "aan toeristische verhuur gestelde eisen" uitsluitend de eisen bedoeld zijn die voor de **aanbieder** als zodanig gelden (art. 23a, lid 1, Hw 2014 de nummer-toon-plicht en de woonruimte-voorwaarden en algemene voorwaarden), bevoordeelt deze bepaling de **verhuurders** zonder objectieve rechtvaardiging [zie ook (2)].
Ook op dit punt acht ik artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 te vaag.

(2) < een aanbieder >

Artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 noemt uitsluitend de '**aanbieder'** als degene die bestraft kan worden. Gelet op de **strekking** van deze bepaling [zie (1)] is vermoedelijk met 'aanbieder' ook bedoeld de 'aanbieder' die later **verhuurder** is geworden (waarvoor de verhuurplichten gelden, te weten de quotum-, meld- en vergunningplicht).

Een andere uitleg - met aanbieder wordt uitsluitend de persoon bedoeld die de aanbieding ten tijde van het opleggen van het verhuurverbod doet (hoewel een grammaticale uitleg van artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 dat suggereert) - acht ik **onbegrijpelijk, in strijd met de strekking van artikel 33a,** aanhef en onder a, Hw 2014 **en discriminerend** (er is geen objectieve rechtvaardiging te

---

[258] In plaats van vakantieverhuurders zal bedoeld zijn toeristische verhuurders (zie § 4.4.3). Een uitsluiting van investeerders - die niet aan vakantieverhuur, maar wel aan toeristische verhuur doen - staat immers haaks op de bedoeling van de wetgever.
[259] *Kamerstukken II* 2020/21, 35 353, nr. 36, p. 31.

bedenken voor deze bevoordeling van de 'verhuurder'). Maar deze uitleg staat wel op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel, volgens welke - gelet op de (letterlijke) tekst van artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 - het opleggen van een verhuurverbod niet mogelijk is aan anderen dan de aanbieder.

(3) < binnen een tijdvak van vijf jaar >
Iedere termijn is arbitrair, maar enige onderbouwing van de 5-jaarstermijn zou wenselijk zijn geweest. Te meer daar de recidivebepaling in de Hw 2014 (art. 35, lid 2, onder d) een termijn van 4 jaar noemt.
Gelet op het verbod op terugwerkende kracht (vgl. art. 5:4, lid 2, Awb) kan de 5-jaarstermijn niet eerder ingaan dan op het moment dat het tijdelijke verhuurverbod in de huisvestingsverordening wordt opgenomen.

(4) < constatering > van de toezichthouder
Artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 lijkt in plaats van een **overtreding** 'de constatering door een ambtenaar (…) van een overtreding' te sanctioneren. Maar een < **constatering** > is geen overtreding. Artikel 5:1 Awb bepaalt immers dat een overtreding "een gedraging (is) die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift". De **constatering** door een toezichthouder is (1) geen met een wet strijdige gedraging en (2) de **pleger** van de constatering is - hoe dan ook - niet degene aan wie het verhuurverbod kan worden opgelegd.

Artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 bepaalt niets over de '**constatering'**. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur verlangen mijns inziens dat de toezichthouder de overtreder zo spoedig mogelijk, schriftelijk en in bijzonderheden van de constatering (wanneer was er waar sprake van verhuur aan niet-inwoners en voor hoeveel nachten en met hoeveel personen gebeurde dat[260]), op de hoogte stelt.

(5) < ten minste twee maal een bestuurlijke boete >
Een aanbieder kan op basis van artikel 35, lid 2, onder d, Hw 2014 voor **recidive** (dat wil zeggen een tweede overtreding **binnen vier jaar** voor **dezelfde** overtreding) bestraft worden met een boete van € 87.000. Op basis van artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 kan hij een tijdelijk verhuurverbod opgelegd krijgen (voor een derde overtreding **binnen vijf jaar** voor **dezelfde** overtreding), waarbij ik ervan uitga dat beide wetsbepalingen in de huisvestingsverordening zijn geïmplementeerd.[261]

Kunnen beide bepalingen na elkaar of tegelijkertijd toegepast worden?

Het Awb kent geen ne bis in idem regel voor bestuurlijke sancties in zijn algemeenheid. Wel een voor boeten. Artikel 5:43 Awb houdt in dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt indien het aan dezelfde overtreder reeds eerder wegens dezelfde overtreding een boete heeft opgelegd. [262] Naar de letter genomen ziet deze bepaling niet op onderhavige kwestie. Het tijdelijke verhuurverbod is immers geen boete.

---

[260] De toezichthouder kan normaliter slechts feiten 'constateren'. Het college kan oordelen dat sprake was van een Hw-2014-woonruimte en dat overigens aan de voorwaarden voor toeristische verhuur (waaronder de vergunning-voorwaarden) niet was voldaan (dat zijn oordelen).
[261] Amsterdam heeft bijvoorbeeld uitsluitend voor de tweede maal het overtreden van de quotumplicht of de meldplicht binnen een periode van 4 jaar ten aanzien van de overtreder die twee of meer adressen verhuurt aan 'derden' (bedoeld zal zijn: niet inwoners) een vaste boete gezet van respectievelijk € 43.500 en 17.400 (2x de normale boete). NB een niet-vakantieverhuurder (= een investeerder) kan niet beboet worden voor overtreding van de vakantieverhuur-regels (zie § 4.4.3).
[262] Art. 5.44 Awb is niet van toepassing nu beide sancties bestuursrechtelijk zijn.

Formeel gezien is het dus mogelijk eerst de overtreder voor de **tweede overtreding** (stel in het 4e jaar) een artikel 35, lid 2, onder d-boete op te leggen (van maximaal € 87.000) en het jaar daarop (in het 5e jaar) voor **de derde (maar zelfde soort) overtreding** een tijdelijk verhuurverbod op te leggen[263]. Maar dat is zo evident in strijd met het evenredigheisbeginsel volgens artikel 3:4 Awb en het Unierecht, alsmede druist zo zeer in tegen het rechtsgevoel, dat ik het opleggen van het verhuurverbod onder deze omstandigheden niet toegestaan acht.
Het opleggen van een tweede sanctie lijkt ook in strijd met (de strekking van) artikel 14 van het BUPO

Tot slot. Ieder aantal is arbitrair, maar enige onderbouwing van het aantal van twee eerdere overtredingen zou wenselijk zijn geweest. Te meer daar in de toelichting staat dat het gaat om vakantieverhuurder "die meermalen in de fout zijn gegaan". Ik denk dan aan een hoger aantal. Daar staat tegenover dat de recidivebepaling (art. 35, lid 2, onder d) inhoudt dat reeds na één eerdere overtreding een recidive-boete kan worden opgelegd.

(6) < is opgelegd voor overtreding >
Het gaat niet om de 'oplegging' (die later bestuurlijk of rechterlijk kan zijn teruggedraaid) maar om **onherroepelijk** vaststaande boeten. De rechtsbescherming eist dat dit in het artikel wordt vastgelegd.

(7) < de bij de huisvestingsverordening aan toeristische verhuur gestelde eisen >
Naast hetgeen ik onder (2) opmerk, geldt dat het in strijd lijkt met de tekst van artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 om boetes mee te tellen die de 'aanbieder' in zijn kwaliteit van verhuurder heeft opgelegd gekregen.

Als het tijdelijke verhuurverbod alleen opgelegd kan worden aan de aanbieder als zodanig, dan dienen uitsluitend de boetes in aanmerking te worden genomen die voor schending van de registratieplicht - de enige plicht voor aanbieders - zijn opgelegd.

Als het tijdelijke verhuurverbod ook opgelegd kan worden aan verhuurders die hun quotumplicht, hun meldplicht of hun vergunningplicht hebben geschonden, dan dienen voor de toepassing van artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 alleen die schendingen in aanmerking te worden genomen die voor die categorie gelden (dus voor niet-melders uitsluitend de schendingen van de meldplicht, etc.)

6.2.4.4. Conclusie
Het schenden van het verhuurverbod kan hoe dan ook niet gehandhaafd worden, omdat er - hoe gek het ook moge klinken - geen sanctie op overtreding van het verbod staat.

Artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 is ondoordacht en onvolkomen geformuleerd. Het voldoet niet aan elementaire eisen uit het EVRM en BUPO en is niet conform artikel 5:4, lid 2, Awb.

Mijns inziens is deze bepaling onverbindend, althans kan zij niet toegepast worden.

Het is verontrustend dat dit artikel bij amendement te elfder ure - hoewel ingrijpend van aard - zonder raadpleging van de Raad van State kracht van wet gekregen heeft.

6.2.4.5. Bewijslast college
Veronderstellenderwijs ervan uitgaande dat artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 wel verbindend is, geldt dat het college bij het opleggen van het verhuurverbod voldoende feiten en omstandigheden moet aanvoeren die de conclusie rechtvaardigen:

[263] Mits uiteraard bewezen is dat in beide gevallen alle voorwaarden zijn vervuld.

1) dat de woonruimte- en de algemene voorwaarden zijn vervuld (zie § 2.2),
2) dat de gemeenteraad een nummer-toon-plicht voor de aanbieder (registratieplicht) [264] rechtmatig heeft ingevoerd,
3) dat alle in de huisvestingsverordening specifiek aan die plicht gestelde voorwaarden zijn vervuld,
4) dat een toezichtambtenaar de relevante feiten heeft geconstateerd,
5) dat de overtreder, in zijn kwaliteit van aanbieder, in de 5 jaar voorafgaand aan die constatering voor een dezelfde overtreding 2x onherroepelijk is beboet

6.2.5. Het geven van een advertentie-blokkeringsaanwijzing na een tijdelijk verhuurverbod (art. 33a, aanhef en onder b, Hw 2014)

6.2.5.1. Het wetsartikel

Artikel 33a
*De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen dat **burgemeester en wethouders**:*
(…)
*b. een **aanwijzing** kunnen geven **aan een digitaal platform**[265] om de **aanbieding** voor toeristische verhuur van de **aanbieder** aan wie een verbod tot het in gebruik geven van een woning voor toeristische verhuur als bedoeld in het eerste lid (PFG **het tijdelijke verhuurverbod**; zie § 6.2.4.3) is opgelegd te **blokkeren**.*

Dit artikel houdt in, dat in de huisvestingsverordening kan worden opgenomen dat het college de bevoegdheid krijgt een **aanwijzing** aan een platform te geven tot het **blokkeren** van een aanbieding nadat de verhuurder (wegens twee eerdere overtredingen van de lokale toeristische-verhuurbepalingen) een tijdelijk verhuurverbod ex artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 is opgelegd (**de advertentie-blokkeringsaanwijzing na een tijdelijk verhuurverbod**, ex art. 33a, aanhef en onder b, Hw).

Een 'aanwijzing' in de hier bedoelde zin is naar mijn mening 'de enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen' als bedoeld in artikel 5:2, lid 2, Awb. Daarover vermeldt de Memorie van Toelichting:

*Een aantal bestuursrechtelijke wetten geeft aan een bestuursorgaan de bevoegdheid om (…) een onderneming **de verplichting op te leggen bepaalde handelingen ter naleving van wettelijke voorschriften te verrichten**. Men spreekt dan wel van **een zelfstandige of enkelvoudige last**. (…)*
*Tegen het niet uitvoeren van een dergelijke last kan veelal met bestuurlijke sancties worden opgetreden. In veel gevallen wordt echter ook de last zelf opgelegd naar aanleiding van een overtreding. De wetgever heeft het in deze gevallen echter wenselijk geacht, dat **het bestuur eerst nader zou concretiseren welke verplichtingen voor de burger (PFG: of mijns inziens 'de onderneming') uit de overtreden norm voortvloeien**[266]**, alvorens naleving van die verplichtingen daadwerkelijk door het bestuur kan worden afgedwongen**. Gelet hierop is het niet wenselijk ook de enkelvoudige last zelf als een bestuurlijke sanctie aan te merken. Nu de omschrijving van het eerste lid daaromtrent enige twijfel zou kunnen doen rijzen, is in het tweede lid uitdrukkelijk bepaald dat **een enkelvoudige last geen bestuurlijke sanctie is (PFG als bedoeld in art. 5:2, lid 1 onder a, Awb)**.*[267]

De enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen kan derhalve uitsluitend "ter naleving van wettelijke voorschriften" worden gegeven.

Het artikel bepaalt niet de wijze

[264] Als artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 mede van toepassing is op de verhuurder: de quotum-, meld- en vergunningplicht.
[265] Zie voor de definitie art. 1, lid 1, onder a, Hw 2014.
[266] Zie bijv. *Kamerstukken II* 2012/13, 33 622, nr. 7, p. 43.
[267] *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 85.

1. waarop de aanwijzing aan het digitale **platform** dient te geschieden (mondeling/schriftelijk, binnen welke termijn na het opleggen van het verhuurverbod);
2. waarop de desbetreffende **aanbieder** over de aanwijzing geïnformeerd moet worden,

Het digitale platform dient een redelijke termijn te krijgen waarbinnen de blokkering moet zijn uitgevoerd.

Artikel 33a, aanhef en onder b, Hw 2014 eist merkwaardigerwijs voor haar toepassing niet dat op het digitaal platform een of meer Wtv-platform-verplichtingen rusten. Mogelijk is de wetgever dat vergeten.

Omdat de aanwijzing een enkelvoudige last - en dus geen bestuurlijke sanctie - is, kan naleving van de aanwijzing dan ook niet gehandhaafd worden en kan schending van de aanwijzing niet gesanctioneerd (beboet) worden.

6.2.5.2. Toelichting

In de Toelichting bij het amendement dat tot artikel 33a, aanhef en onder a en b, Hw 2014 heeft geleid, staat:

> *Met dit amendement krijgt de gemeente de mogelijkheid om (…) een (PFG **tijdelijk verhuurverbod)** op te leggen (…) en daarbij ① een **publicatieverbod** voor aanbiedingen van deze verhuurder ② aan digitale platforms voor toeristische verhuur van woonruimte op te leggen, waarbij **deze platforms verplicht** zijn om aanbiedingen van vakantieverhuurders die meermalen in de fout zijn gegaan (…) ③ **te blokkeren**. (…) Het verbod is conform de (IT-)richtlijn.*[268]

6.2.5.3. Commentaar

1. Artikel 33a, aanhef en onder b, Hw 2014 mist een juridische grondslag

Alvorens deze bepaling kan worden toegepast moet er - zoals hiervoor opgemerkt - dus eerst een wettelijke voorschrift voor de geadresseerde bestaan om bepaalde handelingen te verrichten. Omdat er geen wettelijk voorschrift voor een platform is om verboden aanbiedingen te verwijderen, vervalt nagenoeg alles wat in de Toelichting ter onderbouwing van dit artikel staat.
Er bestaat wel een tijdelijke advertentie-verwijderingsplicht na quotum-benutting (zie § 3.7.3) maar die verplichting ziet op een andere situatie en een aanwijzing is op zichzelf geen 'verbod'.

Voor zover het artikel 33a, aanhef en onder b, Hw 2014 zich richt op platforms die elders in de EU gevestigd zijn, strijdt het met het < verbod op een algemene toezichtsverplichting > uit de IT-richtlijn. Dat behandel ik in § 3.10.4.
Ten aanzien van elders in de EU gevestigde platforms is bovendien niet verdedigbaar het schenden van de 'aanwijzing' gezien kan worden als het plegen van een (ernstig) 'strafbaar feit' als bedoeld in de IT-richtlijn (zie § 3.10.3.2).

Dit betekent dat dat artikel 33a, aanhef en onder b, Hw 2014 een juridische grondslag mist en ook om die redenen niet gehandhaafd kan worden.

Indien er veronderstellenderwijs vanuit zou worden gegaan dat een digitaal platform op aanwijzing een verboden advertentie niet mag publiceren, dan gelden de volgende paragrafen.

2. Overig commentaar op artikel 33a,onder b, Hw 2014

Naast het voorgaande heb ik meer bezwaren tegen deze bepaling. De nummers ①, ② en ③ verwijzen naar de dezelfde nummers in de 'Toelichting' in § 6.2.5.2).

---

[268] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 22.

① Het 'publicatieverbod'
Ten onrechte spreekt de Toelichting over een **publicatieverbod**. Deze wetsbepaling schept geen publicatieverbod. Het is niet meer dan een - onbevoegd gegeven - 'aanwijzing' te 'blokkeren' om aldus artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 (het tijdelijk verhuurverbod bij recidive) te handhaven.

② Uitsluitend aan digitale platforms
Dat de aanwijzing uitsluitend aan een **digitaal platform** kan worden opgelegd, licht de Toelichting als volgt toe:

> *Tot slot wordt er specifiek voor gekozen om het publicatieverbod **alleen te richten op digitale platforms**[269]. De omschreven bestaande problematiek betreft panden die digitaal worden aangeboden. Er zijn geen gevallen bekend van grootschalige illegale verhuur via **traditionele media.**[270]*

Ik onderschrijf dit standpunt. Maar als er geen gevallen bekend zijn van grootschalige 'illegale verhuur' (bedoeld zal zijn verhuur in strijd met de bepalingen over toeristische verhuur in de huisvestingsverordening) via traditionele platforms, dan geldt dit niet alleen voor het onderhavige artikel, maar ook voor de overige bepalingen betreffende de Wtv-platform-verplichtingen.
In § 3.3.3 heb ik dan ook voor een beperking van de doelgroep van de Wtv-platform-verplichtingen bepleit.

③ Blokkeren van de aanbieding
Artikel 33a, aanhef en onder b, Hw 2014 bepaalt dat het digitaal platform de aanbieding voor toeristische verhuur onder voorwaarden moet **blokkeren**. Wat *blokkeren* is bepaalt dit artikel niet. Vooralsnog ga ik ervan uit dat bedoeld is: de aanbieding voor de doelgroep (te weten potentiële huurders) op de website van het digitaal platform in het jaar van *blokkeren* niet 'boekbaar' te maken. De aanbieding blijft zichtbaar, maar kan pas geboekt worden na afloop van het jaar waarin het verhuurverbod is opgelegd (in gelijke zijn § 3.7.3.4, onder 5).

6.2.5.4. Conclusie
Omdat er geen wettelijk voorschrift voor een platform bestaat om verboden aanbiedingen te verwijderen, mist artikel 33a, aanhef en onder b, Hw 2014 een juridische grondslag.

Ook om andere redenen kan het niet gehandhaafd worden.

6.2.6. Het opleggen van een strafrechtelijke sanctie (art. 184 WvSr)
Geen enkel bestuursrechtelijk verbod in de Hw 2014 bestempelt de overtreding ervan als een strafbaar feit.

Opzettelijke weigering van medewerking aan de door een toezichthouder gevorderde medewerking uit hoofde van artikel 5:20 Awb is wel een strafbaar feit (art. 184 Sr, een misdrijf).

Artikel 184 WvSr (Titel VIII misdrijven tegen het **openbaar gezag**)

> *1. Hij die opzettelijk niet voldoet aan (…) een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast (…) wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.*
> *(…)*
> *4. Indien tijdens het plegen van het misdrijf nog geen twee jaren zijn verlopen sedert een vroegere veroordeling van de schuldige wegens gelijk misdrijf onherroepelijk is geworden, kan de gevangenisstraf met een derde worden verhoogd.*

[269] Zie art. 1, lid 1, onder a, Hw 2014.
[270] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 22.

Uit jurisprudentie volgt dat voor de strafbaarheid in elk geval vereist is dat in feitelijke zin een vordering is gedaan, hetgeen bij het enkel doen van een vraag niet het geval is (HR 27 juni 1927, NJ 1927, p. 926).
Interessant is de vraag of sprake is van één vordering of meerdere vorderingen in geval een toezichthouder in één email de namen en adressen, het aantal verhuringen en het aantal personen per verhuring, van vele 'aanbieders' aan het platform vraagt.

Over de strafvervolging wordt beslist door het Openbaar Ministerie, de eventuele strafoplegging geschiedt door de strafrechter.

Op dit 'misdrijf' staat een boete van € 250[271].

Als het college deze sanctie wenst, dient die opgelegd te worden door het OM. Het OM zal moeten bewijzen (omdat de toezichthouder binnen zijn taakvervulling moet handelen):

(a) dat de woonruimte- en algemene voorwaarden (zie § 2.2) zijn vervuld, alsmede
(b) dat de voorwaarden die specifiek voor de verhuurder (in geval van registratie, quotum-, meld- en/of vergunningplicht) zijn vervuld, en
(c) dat de voorwaarden die specifiek voor de toepassing van artikel 184 Sr gelden, zijn vervuld.

Het college zal het OM alle voor het bewijs noodzakelijke gegevens (en alle kennis over de Hw-2014) dienen aan te leveren.

Het ligt niet voor de hand dat het college op deze sanctieoplegging aanstuurt.

Intermezzo

Op het **opzettelijk niet-voldoen** aan een vordering van een toezichthouder tot het verstrekken van gegevens over een vorm van toeristische verhuur staat dus een boete van € 250 (bijvoorbeeld het niet beantwoorden van de vraag of de toeristische verhuur **gemeld** is). Op het - **spontaan - niet-melden** van een vorm van toeristische verhuur aan het college (welk niet-melden niet tot een Wtv-verhuurders-plicht hoeft te leiden, bijvoorbeeld omdat de verhuurder recht minder dan 30 dagen heeft verhuurd), staat - in Amsterdam - een vaste boete van € 8.700. In het verleden heeft het college in Amsterdam de vaste niet-meldingsboete geregeld opgelegd en onder de voormalige regelgeving stemde de Raad van State daarmee in.

Een strafrechtelijke boete van € 250 en een bestuurlijke vaste boete van € 8.700 voor een vergelijkbaar feit acht ik een onbegrijpelijk - mijns inziens onzinnig - verschil.

Daarbij komt de vraag op of het OM bereid in dit geval, gelet op de hierboven beschreven bewijslast - bereid is tegen de verhuurder strafvervolging in te stellen.

Bovendien komt mij voor dat een strafrechter minder snel overtuigd zal zijn van het plegen van het strafbare feit van artikel 184 Sr, dan dat de bestuursrechter (der Raad van State) overtuigd zal zijn van het feit dat er - in strijd met de woonruimte-voorwaarden en algemene voorwaarden - niet gemeld is. Dat zou niet mogen, omdat in beide gevallen de 'overtreder' recht heeft op de bescherming van het EVRM

Een proefprocedure (mogelijk tot aan het EHRM) kan hierover duidelijkheid verschaffen.

[271] Richtlijn voor strafvordering niet opvolgen ambtelijk bevel of gedragsaanwijzing (2015R004), onder Basiscasus/delict.

6.3. De IT-richtlijn en het handhaven van de Wtv-handhavingsbevoegdheden

6.3.1. Inleiding

Vaststaat dat op de dienstverlening (bestaande uit het tonen van aanbiedingen voor toeristische verhuur) door elders in Europa gevestigde 'platforms'[272] de IT-richtlijn van toepassing is. Alsdan komt de vraag op of de regelingen van de twee hierna genoemde handhavingsbevoegdheden in overeenstemming zijn met de 'Richtlijn inzake elektronische handel' (hierna de IT-richtlijn).[273]

Voor een algemene beschouwing over de IT-richtlijn, de van toepassing zijnde procedurele en inhoudelijke voorwaarden en het verbod op de algemene toezichtsverplichting verwijs ik naar § 3.10.

Evenvermelde handhavingsbevoegdheden zijn:

1. het opleggen van een **last onder bestuursdwang,** ex artikel 33, lid 3, Hw 2014, ter handhaving van artikel 5:20, lid 1, Awb (normaliter aan een **platform**[274]),
2. het geven van een **aanwijzing** aan een 'digitaal platform' tot het **blokkeren** van het **verhuurverbod**, ex artikel 33a, aanhef en onder b, Hw 2014.

6.3.2. Het opleggen van een last onder bestuursdwang (art. 33, lid 3, Hw 2014)

Allereerst verwijs ik naar hetgeen in § 6.2.3 heb opgemerkt.

Het opleggen van een last onder bestuursdwang kan ook aan een elders in de EU gevestigd **platform** worden opgelegd. Er had voor artikel 33, lid 3, Hw 2014 derhalve een notificatieprocedure dienen te worden gevolgd[275].
De minister achtte dit kennelijk niet nodig.

Aan de vraag of de 'last onder bestuursdwang' conform de IT-richtlijn is, ingeval het platform buiten Nederland is gevestigd, is tijdens de parlementaire behandeling geen aandacht besteed.

Het lijkt overigens - vanuit het oogpunt van handhavingsmogelijkheden - niet zinvol om aan een buiten Nederland gevestigd platform een dergelijke last op te leggen.

6.3.3. De blokkeringsaanwijzing na het opleggen van een verhuurverbod (art. 33a, aanhef en onder b, Hw 2014)

6.3.3.1. Inleiding

Allereerst verwijs ik naar § 6.2.5 waarin ik opmerkte dat artikel 33a, aanhef en onder b, Hw 2014 een juridische grondslag mist, omdat er geen wettelijk voorschrift voor een platform bestaat om verboden aanbiedingen te verwijderen.
Een blokkeringsaanwijzing kan ook aan een elders in de EU gevestigd **platform** worden opgelegd. Er had voor artikel 33a, aanhef en onder b, Hw 2014 derhalve een notificatieprocedure dienen te worden gevolgd. De minister achtte dit kennelijk niet nodig.

---

[272] Als Nederland onbevoegd is tot het opleggen van Wtv-platforms-plichten en/of het platform is buiten Europa gevestigd dan speelt de IT-richtlijn niet.
[273] De twee andere handhavingsbevoegdheden (het opleggen van een verhuurverbod aan een aanbieder/verhuurder en het opleggen van een bestuurlijke en strafrechtelijke sanctie aan een aanbieder/verhuurder) zijn uit de aard der zaak niet van toepassing.
[274] Het is niet goed denkbaar dat aan een aanbieder/verhuurder een last onder bestuursdwang wordt opgelegd.
[275] De minister heeft die procedure wel gevolgd voor de artikelen over de registratie-, de quotum- en de meldplicht, zie WOB-document (zie voetnoot in § 2.2), Bijlage 4, EU **kennisgeving** IMI-nummer 167087, van 1 december 2020).

6.3.3.2. Toelichting

In de Toelichting bij het amendement dat tot artikel 33a, aanhef en onder a en b, Hw 2014, heeft geleid, staat:

> *Het verbod is conform de (IT-)richtlijn.*
> *① Er is **noodzaak** voor het **publicatieverbod**. Zonder dit verbod kunnen structureel misdragende verhuurders niet voldoende beperkt worden. Hierdoor zullen zij structureel blijven bijdragen aan woonoverlast. Dit is **schadelijk voor de gezondheid**.*
> *② Ook kunnen zij blijven **bijdragen** aan de **leefbaarheidsproblematiek**.*
> *③ Dit heeft een impact op de **openbare orde**.*
> *④ Daarnaast is het **publicatieverbod** een **evenredige maatregel.** Het gaat hier namelijk om verhuurders die structureel de fout in gaan en een verhuurverbod hebben gekregen. Als zij ondanks een verhuurverbod toch (digitaal) blijven adverteren dan is een **publicatieverbod nodig**. Bovendien geldt het (…) publicatieverbod, voor ten hoogste één jaar. Het is dus **beperkt in de tijd**.*
> *⑤ Het **publicatieverbod** is daarnaast ook **non-discriminatoir**, er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende dienstverleners op basis van nationaliteit.*[276]

6.3.3.3. Mijn commentaar

Vooraf merk ik op dat de Toelichting ten onrechte spreekt over een '**publicatieverbod'**. Artikel 33a, aanhef en onder b, Hw 2014 schept geen publicatieverbod. Het is niet meer dan een - onbevoegd gegeven 'aanwijzing' tot 'blokkeren' om aldus artikel 33a, aanhef en onder a, Hw 2014 (het tijdelijk verhuurverbod bij recidive) te handhaven.

Artikel 33a, aanhef en onder b, Hw 2014 is om redenen uitgezet in § 3.10.3.2 en § 3.10.3.3 in strijd met de **openbare-orde-voorwaarde** en de **eis van evenredigheid** uit de IT-richtlijn.

Daaraan voeg ik het volgende toe. Omdat de toelichting op artikel 33a, aanhef en onder b, Hw 2014 onder ① en ② schrijft "Zonder dit verbod kunnen structureel misdragende verhuurders **niet voldoende beperkt** worden. Hierdoor zullen zij structureel **blijven bijdragen** aan woonoverlast. (…) Ook kunnen zij **blijven bijdragen** aan de leefbaarheidsproblematiek", geeft zij zelf aan dat '**noodzakelijkheid'** niet aan de orde is.

Onder ④ schrijft de toelichting dat < het **publicatieverbod** een **evenredige maatregel** > is. Een onbegrijpelijk standpunt. In geval een verhuurder - stel - terecht een verhuurverbod is opgelegd, is het volgens de wetgever 'evenredig' om hem - en niet het platform (dat geen enkel verwijt treft met betrekking tot het opgelegde verhuurverbod) - een 'publicatieverbod' op te leggen.
N.B. Op overtreding van het verhuurverbod staat geen enkele straf (zie § 6.2.4.3, onder 1).

Dat 'structureel misdragende verhuurders (…) bijdragen aan woonoverlast' is een stelling waarvoor vooralsnog geen bewijs is. Omdat met 'structureel misdragende verhuurders' verhuurders bedoeld zullen zijn, zij die hun registratieplicht, quotumplicht, meldplicht en/of vergunningplicht niet nakomen, lijkt het tegendeel aannemelijker. Immers, waarom zou bijvoorbeeld het twee maal overtreden van de registratieplicht, bijdragen aan 'woonoverlast'?

Ook duidt het citaat er niet op dat zonder een 'publicatieverbod' (een aanwijzing) een verhuurverbod niet effectief is.

Dat het een en ander 'schadelijk (is) voor de gezondheid', onderbouwt de wetgever niet.

Hooguit is sprake van de **wenselijkheid** van de 'aanwijzing'.

---

[276] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 22, p. 2.

6.3.3.4. Het verbod op een algemene toezichtsverplichting in de IT-richtlijn

1. Inleiding

Allereerst verwijs ik naar § 3.10.4.1.

2. Toelichting

Over de vraag of het amendement in strijd is met de IT-richtlijn merkte de minister op:

> *Omdat het gaat om een **verzoek tot blokkeren** in individuele gevallen bij een derde overtreding, is dat **in lijn met de Richtlijn elektronische handel**. Er wordt **geen algemene handhavingsplicht aan platforms** opgelegd. Daarmee denk ik dat dit **uitvoerbaar** is en kan ik het oordeel aan de Kamer laten.*[277]

3. Commentaar

In artikel 33, onder b, Hw 2014 krijgt het platform een **handhavingstaak** toebedeelt. De advertentie-blokkerings*aanwijzing* na een verhuurverbod (ex art. 33a, aanhef en onder b, Hw 2014) heeft - zoals uit de toelichting blijkt [278]- als enige functie om het door het college aan de verhuurder - wegens twee eerdere overtredingen van de lokale toeristische-verhuurbepalingen - tijdelijk oplegde verhuurverbod (ex art. 33a, aanhef en onder a, Hw 2014) te *handhaven*[279].
Het platform wordt daarmee verplicht de gemeente behulpzaam te zijn bij het handhaven van het op de verhuurder rustende tijdelijke verhuurverbod (art. 33a, aanhef en onder a, Hw 2014). Nadat het college het platform een 'aanwijzing' gegeven heeft, moet het de Wtv-verhuur-aanbieding 'blokkeren' (dat wil zeggen maatregelen nemen om te voorkomen dat de aanbieding zichtbaar is).

Het college kan zich alleen op artikel 33a, aanhef en onder b, Hw 2014 beroepen indien (i) de gemeenteraad een registratieplicht, een quotumplicht, een meldplicht en/of een vergunningplicht heeft ingevoerd, en (ii) zowel de aanbieder als het platform aan de woonruimte- en de algemene voorwaarden (uit § 2.2) voldoen. Het college zal het platform daarover moeten informeren.
Het platform weet vervolgens niet of de gemeenteraad in de gemeente waar de woonruimte is gelegen, aan het college de bevoegdheid heeft gegeven:

1. een tijdelijk verhuurverbod op te leggen;
2. een 'aanwijzing' aan een digitaal platform te geven.

Wil het zich indekken tegen mogelijke gerechtelijke stappen van de verhuurder, dan zal het uit eigen beweging een onderzoek daarnaar moeten starten.

Ervan uitgaande dat de gemeente het platform rechtmatig een aanwijzing heeft gegeven, dan is het mijns inziens verplicht - alvorens zijn klant (de verhuurder) te blokkeren - de verhuurder van de op handen zijnde blokkering in kennis te stellen en te vragen of de informatie van de gemeente - over met name het tijdelijke verhuurverbod - correct is. Bestrijdt de aanbieder die informatie - bijvoorbeeld omdat geen sprake is van een 'derde' overtreding - dan zal het de gemeente daarmee moeten confronteren en eventueel een nader onderzoek moeten starten. Daarbij kan het nodig zijn om met partijen in overleg te treden en om documenten bij het college of de aanbieder op te vragen (teneinde 'de waarheid boven tafel te krijgen'). Complicerende factor daarbij is dat de aanbieder bij diverse platforms zijn woonruimte voor toeristische verhuur kan hebben aangeboden.
In het uiterste geval zal het met het college (die verlangt dat een aanbieding niet meer getoond wordt) of de aanbieder (die het tonen van zijn aanbieding verlangt) een juridische procedure moeten voeren.

---

[277] *Kamerstukken II* 2020/21, 35 353, nr. 36, p. 31.
[278] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 353, nr. 22.
[279] Art. 33a Hw 2014 staat in de handhavingsparagraaf van de Hw 2014.

De ‘aanwijzing’ acht ik - voorzover het een elders in de EU gevestigde platform betreft en mede gelet op hetgeen ik in § 4.4 heb opgemerkt - derhalve niet conform de IT-richtlijn (zie voorts § 3.5.5, § 3.7.1.3., onder 3, § 3.7.2.3, onder 3, en § 3.7.3.3, onder 3.

7. Beboeting in Nederland van de Wtv-verhuurders- en de Wtv-platform-verplichtingen

Uit Hoofdstuk 2 en 3 volgt dat beboeting voor het schenden van de Wtv-verhuurders en Wtv-platformverplichtingen om vele redenen onrechtmatig is. De rechter zal de door het college opgelegde boeten vernietigen.

De Raad van State ging er bij de toepassing van artikel 21 aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) - welk artikel thans min of meer is voortgezet in artikel 23c Hw 2014 - tot op heden kennelijk (impliciet) van uit dat er *wél* gebieden in die gemeenten op rechtmatige wijze zijn aangewezen. Dit standpunt acht ik in strijd met een fundamenteel rechtsbeginsel (geen straf zonder voorafgaande wettelijke strafbepaling).

In het theoretische geval dat de rechter de boeten niet vernietigt, geldt het volgende.

7.1. Beboeting volgens het Europese recht

Artikel 35 Hw 2014 (oud) verleent het college de bevoegdheid boeten op te leggen voor het schenden van de vergunningplicht. Dit is een sanctie die onder artikel 6 EVRM valt[280].

Feteris schrijft:

> *In bestuurlijke boetezaken speelt vooral art. 6 van het EVRM een belangrijke rol. Deze bepaling gaat over het recht op een behoorlijk proces. Het EHRM geeft aan dit zeer algemeen geformuleerde artikel een ruime uitleg, gelet op het grote belang van een behoorlijk proces in een democratische samenleving. Bij deze uitleg speelt het nationale recht van de betrokken staat slechts een bescheiden rol.[281] (….)*
> *Essentieel voor een behoorlijke verdediging tegen een aanklacht is dat de betrokkene tijdig ervan op de hoogte wordt gesteld wat de beschuldiging tegen hem inhoudt. Art. 6, derde lid, onderdeel a, EVRM kent daarom aan degene tegen wie een 'criminal charge' is ingebracht het recht toe om* ***onverwijld en in bijzonderheden op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de beschuldiging****. Daartoe moeten in de eerste plaats de feiten worden meegedeeld waarop de beschuldiging gebaseerd is.[282]*
> *De* ***HR is (…) zeer streng*** *wanneer de boete ook op het moment waarop zij wordt opgelegd niet toereikend is gemotiveerd: in dat geval moet de boete vervallen. [283]*

De bewijslast met betrekking tot de elementen van het beboetbare feit rust bij het bestuursorgaan.

Volgens artikel 7, lid 1, EVRM kan niemand worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht vormde op het moment waarop het plaatsvond.[284]

7.2. Beboeting volgens de Hw 2014

Artikel 35 Hw 2014 luidt vanaf 1 januari 2021:

> *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 (…) artikel 21[285], (…) artikel 23a, eerste of derde lid, artikel 23b, eerste en tweede lid, artikel 23c, eerste lid, artikel 23d of artikel 23e, of van het*

---

[280] Idem Tekst & Commentaar AWB art. 5.40, aant 2.
[281] Fiscale Handboeken, Formeel belastingrecht, 2e druk, M.W.C. Feteris (hierna Feteris) IX 3.6.1. p. 362.
[282] Feteris IX 3.6.6. p. 368.
[283] Feteris IX 3.6.7. p. 370.
[284] EHRM 25 mei 1993, Publ. ECRM, Ser. A, Vol. 260 (Kokkinakis/Griekenland) en EHRM 27 september 1995, *NJ* 1996, 49 (G./Frankrijk). Zie voor voorbeelden uit de Nederlandse rechtspraak waarin een bestuurlijke boete werd vernietigd omdat het overtreden voorschrift onvoldoende duidelijk was Rb. 's-Gravenhage 23 december 1998, *JB* 1999, 57 en ABRS 20 november 2002, *AB* 2003, 173.
[285] Hoewel de vergunningplicht ex artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 niet meer ingezet kan worden tegen toeristische verhuur, blijven de overige 'onttrekkingen' beboetbaar.

handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften, bedoeld in artikel 26. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Hierbij teken ik aan dat artikel 23a, lid 3, Hw 2014 en artikel 23d Hw 2014 pas op 1 juli 2021 in werking zijn getreden.

Tot 1 januari 2021 bepaalde artikel 21, aanhef en onder a Hw (oud) materieel hetzelfde.

Het college dient derhalve te bewijzen dat de **woonruimte en algemene verhuurders-voorwaarden zijn** vervuld (zie § 2.2 en § 3.5).

7.3. Beboeting volgens de Awb

7.3.1. Het lex certa beginsel

Artikel 5:4 Awb bepaalt:

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.

Dit artikel bevat het **legaliteitsbeginsel**. Uit dit beginsel volgt onder andere dat een voorschrift dat door bestuurlijke sancties wordt gehandhaafd, voldoende duidelijk, voorzienbaar en kenbaar moet zijn (ook wel genoemd het 'lex certa-beginsel' genoemd[286]).

Tekst & Commentaar op art. 5.4 Awb aant 2:

*Het lex certa-beginsel, (…) verlangt van de wetgever dat hij met het oog op de rechtszekerheid op een zo duidelijk mogelijke wijze een verboden gedraging omschrijft. **De wettelijke norm moet zo precies zijn** dat iemand, zo nodig na advies, erdoor in staat wordt gesteld om in de gegeven omstandigheden in redelijke mate te voorzien welke gevolgen een bepaalde handeling kan hebben. Dat vereist in ieder geval dat de invulling van **een wettelijke bepaling voldoende duidelijk, bepaald en kenbaar** dient te zijn.*

De PG bij de HR schrijft

*het zogenaamde bepaaldheidsgebod (…) houdt in dat de burger moet kunnen weten **ter zake van welke gedragingen hij kan worden gestraft**. De rechtszekerheid eist dit. Van de wetgever mag worden verlangd dat hij met het oog daarop op een zo duidelijk mogelijke wijze delicten omschrijft.*[287]

7.3.2. De hoogte van de boeten

Volgens de Hoge Raad is het de **taak van de rechter** om gelet op "alle naar zijn oordeel in aanmerking komende omstandigheden" een straf op te leggen die passend en geboden is. In een belastingzaak oordeelde de Hoge Raad:

*3.2. Het Hof heeft geoordeeld dat sprake is van een wanverhouding tussen de **verzuimboete** en de ernst van het door belanghebbende begane verzuim. (…)*
*'s Hofs oordeel geeft, mede gelet op de omstandigheid dat het Hof (…) tot taak had te onderzoeken, of, gelet op alle naar zijn oordeel in aanmerking komende omstandigheden van het gegeven geval, de Inspecteur terecht een **verzuimboete** van f 709 heeft opgelegd, geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting(…).*[288]

In zijn noot bij dit arrest schreef J.P. Scheltens:

*3.(…) de boete moet in een juiste verhouding staan tot het feit in zijn objectieve en subjectieve bestanddelen en belemmeringen van formele aard moeten zo weinig als mogelijk is aan de belanghebbende in de weg worden gelegd. (…) De Hoge Raad oordeelt (…) dat bij een **zelfstandige beoordeling van de door de rechter** vast te stellen (restant)boete **het standpunt van de belanghebbende niet ter zake doet**. Dit kan uiteraard*

[286] Idem art. 1, lid 1, WvSr en art. 7, lid 1, eerste volzin, EVRM.
[287] ECLI:NL:PHR:2020:757, onder nr. 17.
[288] ECLI:NL:HR:2005:AT7216; zie ook de noot van Happé bij dit arrest in BNB 2004/63.

*niet betekenen dat een betoog van de belanghebbende over de ernst van het feit - en zo eveneens een betoog daarover van de inspecteur - niet van belang zou zijn, maar slechts dat de rechter, na de belanghebbende en de inspecteur te hebben aangehoord, **hun betogen zelfstandig op de waarde daarvan toetst en vervolgens de bij zijn daaruit getrokken conclusie passende bestraffing vaststelt**.* [289]

Het college zal met het bovenstaande rekening moeten houden en zal per geval in het licht van onder meer de eerder genoemde rechtspraak moeten beoordelen of de hoogte van op te leggen boete in de omstandigheden van het specifieke geval een passende strafmaat vormt. De boete dient **redelijk** (passend en geboden) te zijn.

Feteris schrijft:

*De belastingrechter (PFG de bestuursrechter) toetst de hoogte van de boete zo doende **volledig**: net zoals de strafrechter gaat hij op grond van alle omstandigheden van het geval na of er sprake is van een passende bestraffing. De straf moet volgens de HR passend en geboden zijn.* [290]

7.3.3. Een variabel of een gefixeerd boetestelsel

7.3.3.1. Inleiding

Er zijn twee boetestelsels: een **variabel** (art. 5:46, lid 2, Awb) en een **gefixeerd** stelsel (art. 5:46, lid 3, Awb).

In een gefixeerd boetestelsel wordt er niet gedifferentieerd op basis van feiten en omstandigheden die voor de evenredigheid van het boetebedrag van belang kunnen zijn.

7.3.3.2. Differentiëren toch verplicht; ook in een gefixeerd boetestelsel (RvS op 2 december 2020)

In een uitspraak van de Raad van State van 2 december 2020 ging het over het zonder vergunning **aan toeristen verhuren van woonruimte [**volgens de Raad van State ***onttrekken*** ex artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 oud]. In Amsterdam stond daar een - gefixeerde - boete op van € 20.500 (art. 4.2.2 jo Tabel 2, Kolom A[291]).

Over een dit boetestelsel overwoog de Raad van State op 2 december 2020[292]:

*7. (….) de **hoogte van de boete** (dient) te worden getoetst aan artikel 5:46, derde lid, van de Awb. Hierin is bepaald dat het bestuursorgaan, indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, niettemin een lagere bestuurlijke boete oplegt, indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 2 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2096, kunnen **een verminderde verwijtbaarheid, een beperkte ernst van een overtreding en een geringe financiële draagkracht worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden**, als bedoeld in artikel 5:46, derde lid, van de Awb, die aanleiding geven om een boete te matigen. Voor zover de overtreder stelt dat een of meer van deze omstandigheden in dit geval aan de orde zijn, moet hij dat aannemelijk maken.*
*8. (…) de Afdeling (heeft) eerder (…) overwogen dat **het onttrekken van woonruimte**, gelet op de schaarse woningvoorraad en de grote druk op de woningmarkt, al op zichzelf genomen een **ernstige overtreding** is (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3403)[293], maar daarmee is niet gezegd*

---

[289] HR 4 december 1991,ECLI:NL:HR:1991:ZC4801, BNB 1992/221.
[290] Feteris, onder IX.3.3.3, pag. 341.
[291] Gemeenteblad, Nr. 127644, 24 december 2015.
[292] ECLI:NL:RVS:2020:2850.
[293] Gemeenteblad 2016, 188697. In de toelichting bij artikel XIX staat:

Het onttrekken van woonruimte wordt het zwaarst beboet. De schaarste aan woonruimten in Amsterdam verenigt zich slecht met het ongecontroleerd verdwijnen van woonruimten uit de woonruimtevoorraad. Het onttrekken van woonruimten zonder onttrekkingsvergunning, wordt daarom als een zeer ernstige overtreding aangemerkt. Van de hoogte van de boete moet een afschrikwekkende werking uitgaan, reden waarom hier is gekozen voor de hoogst mogelijk boete. Bij deze overtreding wordt géén onderscheid gemaakt tussen het soort woning (zelfstandig, onzelfstandig, sociaal, geliberaliseerd, huur of koop). Voorts

dat zich geen bijzondere omstandigheden kunnen voordoen die aanleiding kunnen geven om de boete te matigen. Dat (…) het boetestelsel wettelijk gefixeerd is en relevante omstandigheden daarin door de gemeenteraad zouden zijn verdisconteerd, doet daar niet aan af
(…).
*Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie onder meer de uitspraak van 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:288), volgt uit de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat het recht op een eerlijk proces, als bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, een systeem van wettelijk vastgestelde bestraffende sancties niet uitsluit en het bestuur en de rechter in beginsel van de door de wetgever gemaakte vaststelling dienen uit te gaan, **mits** de wettelijke bepalingen met inachtneming van het **evenredigheidsbeginsel** tot stand zijn gekomen (….).*
*Als in een **wettelijk gefixeerd boetestelsel** echter **niet of nauwelijks wordt gedifferentieerd** op basis van feiten en omstandigheden die voor de evenredigheid van het boetebedrag van belang kunnen zijn, kan eerder de **noodzaak** bestaan om in een concreet geval van dit boetestelsel af te wijken. Als het bestuursorgaan nalaat om een volgens dit boetestelsel opgelegd boetebedrag te verlagen ingeval dat bedrag wegens specifieke feiten en omstandigheden onevenredig hoog is, dan zal de rechter deze boete, **indien deze wordt bestreden**[294], matigen. Zoals volgt uit de hiervoor genoemde arresten, vereist het recht op een eerlijk proces dat de rechter de hoogte van een door een bestuursorgaan opgelegde boete moet kunnen aanpassen als de feiten en omstandigheden van het geval daartoe nopen.* [295]

7.3.3.3. 'Handvatten' voor differentiatie

In geval er in een huisvestingsverordening van differentiatie bij beboeting voor verhuur van woonruimte aan toeristen (destijds '**woningonttrekking**') geen sprake is - zoals in de Hv Amsterdam 2016 (zie Tabel 2[296]), kan er

*voor het **college** en (…) de rechter eerder de **noodzaak** (…) bestaan om in concrete gevallen van het boetestelsel af te wijken en de boetes onevenredig te achten.*
*9. Voor een eenduidige handhaving van de Hw en de Hv is duidelijkheid ten aanzien van de op te leggen boetes van belang. Hierom ziet de Afdeling aanleiding handvatten te bieden om een gedifferentieerd boeteregiem vorm te geven waarin nader recht wordt gedaan aan het evenredigheidsbeginsel. Het ligt op de weg van de **gemeenteraad** om dat regiem nader vast te stellen in de Hv (zie de uitspraak van de Afdeling van 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1950).*

---

is niet van belang of sprake is van een eigenaar met één of meerdere woningen (professionele verhuurder), een bemiddelaar of een huurder.

[294] Het is in strijd met de vorige paragraaf (de rechter moet de boete **altijd** toetsen op evenredigheid).
[295] Hierna overwoog de Raad van State met betrekking tot de beboeting wegens schending het onttrekken in de zin van artikel 21 aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) voor de Amsterdamse situatie:

*Van differentiatie bij beboeting voor **woningonttrekking** in het hier van toepassing zijnde boetestelsel is geen sprake meer, sinds de mogelijkheid om te matigen bij schending van de meldingsplicht onverbindend is verklaard*

Deze overweging van de Raad van State is raadselachtig. Anders dan de Raad van State hier overweegt heeft hij de 'mogelijkheid om te matigen bij schending van de meldingsplicht' (waarmee kennelijk op een in de huisvestingsverordening opgenomen mogelijkheid wordt gedoeld) nooit onverbindend verklaard. Wel heeft hij de desbetreffende vrijstellingsbepaling (de meldplicht) onverbindend verklaard, maar daar tegelijkertijd aan toegevoegd dat

dit oordeel (…) onverlet (laat) dat het college bij de aanwending van deze bevoegdheid (PFG om bij de bepaling van de hoogte van boeten wegens schenden van de vergunningplicht) rekening kan houden met feiten en omstandigheden, waaronder die als bedoeld in artikel 3.1.2, vijfde lid, onder a tot en met e (PFG onder letter e staat de meldplicht), van de Hv.

Met andere woorden: het college was en bleef bevoegd de boete te matigen (zoals ook volgt uit zijn overige rechtsoverwegingen). De onverbindend verklaring van de vrijstellingsbepaling kon geen grond vormen om 'om te gaan' zoals de Raad van State deed.
[296] Gemeenteblad 24 december 2015, Nr. 127644,

*Zo kan de **gemeenteraad** de evenredigheid van een boeteregiem voor individuele gevallen bevorderen door daarin te onderscheiden tussen onttrekking met en onttrekking zonder een **bedrijfsmatig karakter**. In de memorie van toelichting bij de Hw (Kamerstukken II 2009-2010, 32 271, nr. 3, blz. 55) draagt de wetgever onder meer het al dan niet bedrijfsmatige karakter van de onttrekking ook aan als voorbeeld van een feit of omstandigheid waarvan de hoogte van de boete afhankelijk kan worden gemaakt. De Afdeling acht dit eveneens van belang vanwege het verschil in de mate waarin beide soorten onttrekkingen het belang van bescherming van de woonruimtevoorraad kunnen schaden. Daarbij kan worden gedacht aan de **doorlopende** exploitatie van een illegaal hotel in een pand enerzijds en anderzijds, zoals in dit geval, **incidentele** verhuur in de zomer aan toeristen van een woning waar een gezin hoofdverblijf heeft en ingeschreven staat. Differentiatie mede op basis van bedrijfsmatigheid vindt al plaats bij beboeting van woningonttrekking in bijvoorbeeld de gemeenten Den Haag en Utrecht. De **gemeenteraad** kan voor het vaststellen van bedrijfsmatigheid onder meer houvast vinden in de voorwaarden van hoofdbewoning, inschrijving in de brp en het maximaal aantal dagen per jaar dat een woning verhuurd mag worden. De Afdeling heeft immers in de eerder genoemde uitspraak van 29 januari 2020 overwogen dat de onverbindendheid van artikel 3.1.2, vijfde lid, van de Hv onverlet laat dat het **college** bij het aanwenden van zijn bevoegdheid om een boete op te leggen op grond van artikel 4.2.2 van de Hv rekening kan houden met feiten en omstandigheden, zoals deze voorheen waren opgenomen in artikel 3.1.2, vijfde lid, onder a tot en met e, van de Hv en die dus aanleiding konden geven voor het aannemen van een mindere ernst van de overtreding. In dit kader kan de **gemeenteraad** in navolging van de rechtbank ook onderscheid maken tussen voorwaarden die dienen ter bescherming van de woonruimtevoorraad, voorwaarden die dienen ter bescherming van de leefbaarheid van de stad en de administratieve voorwaarden die de controleerbaarheid dienen. In dit onderscheid zijn namelijk gradaties van ernst van de overtreding gelegen.*

De Raad van State

1. houdt de **gemeenteraad** dus voor om met betrekking tot de beboeting van het overtreden van de regelgeving betreffende verhuur van woonruimte aan toeristen in de huisvestingsverordening onderscheid maken tussen
   (a.) voorwaarden die dienen ter **bescherming** van de woonruimtevoorraad,
   (b.) voorwaarden die dienen ter **bescherming** van de **leefbaarheid** van de stad, en
   (c.) **administratieve voorwaarden** die de controleerbaarheid dienen.
2. houdt het **college** voor dat het - los van het voorgaande - verplicht is in geval van het overtreden van de regelgeving betreffende verhuur van woonruimte aan toeristen boetebeleid te formuleren, waarin rekening gehouden wordt "met feiten en omstandigheden (…) die aanleiding kunnen geven voor het aannemen van een mindere ernst".

Laat de gemeenteraad of het college dit na dan zal de rechter - conform de 'handvatten' - de vastgestelde boete corrigeren.

Mijn commentaar

Omdat de verschillende *onttrekkingen*[297] die de Raad van State in de uitspraak noemt ook een verschillende invloed kunnen hebben (i) op de omvang van de woonruimtevoorraad of (ii) de leefbaarheid van het gebied waar verhuurd wordt, en aldus de ernst van de overtreding bepalen, juich ik de handvatten op zich zelf toe. Waarbij ik aanteken dat de Raad van State mijns inziens deze 'handvatten' in zijn eerdere rechtspraak al had dienen te volgen. Zoals gezegd (zie voetnoot bij de uitspraak van 2 december 2020[298] in § 7.3.3.2) was er geen reden voor de Raad van State om voor het eerst in de onderhavige uitspraak om te gaan.

[297] De vergunningplicht voor 'onttrekkingen' [ex art. 21, aanhef en onder a, Hw (oud)] was nog van toepassing.
[298] ECLI:NL:RVS:2020:2850.

De Raad van State verlangt in deze uitspraken derhalve *maatwerk* van de gemeenteraad bij het vaststellen van de boeteparagraaf in de huisvestingsverordening. Hier gaat de rechter op de stoel van de wetgever zitten[299].

Het verdient aanbeveling dat de gemeenteraad - niet alleen de handvatten van de Raad volgt - maar in de verordening meer differentieert

7.3.3.4. De eis van evenredigheid

Vervolgens spreekt de Raad van State zich - onder het regime van de huisvestingsverordening in Amsterdam van 1 januari 2016 tot 1 juli 2020 - uit over de hoogte van de boete. Hij acht een boete van € 20.500[300] gelet op de ernst van de overtreding te hoog.

> *10. De Afdeling is van oordeel, het voorgaande toepassend op het geschil, dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de boete te hoog is, gelet op de ernst van de overtreding. [PFG Verhuurders] hebben de woning in 2018 niet meer dan zestig dagen verhuurd, zij staan met hun kinderen op het adres geregistreerd in de brp en zij wonen daadwerkelijk in de woning. In dit geval is geen sprake van bedrijfsmatig handelen en het ongecontroleerd verdwijnen van woonruimte en is er geen negatief effect op het behoud van de woonruimtevoorraad en de doorstroming op de woningmarkt. Enige impact op de leefbaarheid van de stad heeft zich tijdens het verblijf van een groep toeristen voorgedaan, maar is daarmee beperkt gebleven. [PFG Verhuurders] zijn ook niet eerder beboet voor het tijdens vakanties aan toeristen verhuren van hun woning. De uitspraak van de Afdeling van 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3990, baat het college niet. Zoals de Afdeling in de eerder genoemde uitspraak van 29 januari 2020 heeft overwogen, kan het college bij het aanwenden van zijn boetebevoegdheid rekening houden met feiten en omstandigheden, zoals deze voorheen waren opgenomen in artikel 3.1.2, vijfde lid, onder a tot en met e, van de Hv. In het licht daarvan en van wat hiervoor onder 8 en 9 is overwogen, kan het college niet langer ieder beroep op matiging afdoen door aan de overtreder tegen te werpen dat het onttrekken van woonruimte al op zichzelf genomen een ernstige overtreding is.*
> *11. De Afdeling is van oordeel dat de door de rechtbank opgelegde boete van € 10.000,00 in dit geval evenredig is. De rechtbank heeft bij het bepalen daarvan terecht meegewogen dat [PFG Verhuurders] zich niet hebben gehouden aan twee van de voorwaarden voor geoorloofde vakantieverhuur en dat buren in dit geval last hebben ondervonden van de illegale verhuur aan toeristen.*

De Raad van State acht van belang dat de woning in 2018 minder dan 60 dagen, niet bedrijfsmatig werd verhuurd, dat de woonruimtevoorraad niet kromp en dat de verhuurders nog niet eerder waren beboet.

Mijn commentaar

Ik denk dat aangenomen mag worden dat er - buiten het college van Amsterdam om - communis opinio over bestaat dat een boete van circa € 20.000 - hoewel eerder geaccordeerd door de Raad van State - in dit soort gevallen onevenredig hoog is; zij is een rechtstaat onwaardig.

Ik onderschrijf het standpunt van de Raad van State niet dat het niet voldoen aan de Twee Voorwaarden (die zoals in § 8.2.2 opgemerkt een wettelijke basis ontbeerden[301]), de schending van de overtreding ernstiger maken. Met betrekking tot de (in een eerdere uitspraak[302] onverbindend geachte) meldplicht overweegt de Raad van State dat dit slechts een administratief punt (de controleerbaarheid) - en klaarblijkelijk niet een ernstig punt - is (r.o. 9). Ook heeft het college geenszins aangetoond dat de leefbaarheid in het gebied waar verhuurders wonen door aan twee

---

[299] Over de vraag of een rechter dat mag of dat zulks wenselijk is, is veel geschreven. Daar laat ik het hier bij.
[300] Tabel 2 onder 'Woningonttrekking'(max. eu 20.500).
[301] Anders dan de RvS overweegt, voerde het college in 2018 geen beleid op grond waarvan het college "onder voorwaarden niet op(trad) tegen onttrekking zonder de daartoe benodigde vergunning ten behoeve van vakantieverhuur" (r.o. 1). Er was in 2018 - nog - geen noodzaak voor het college om boetebeleid met betrekking tot verhuren aan toeristen te formuleren. Het bestond niet.
[302] ECLI:NL:RVS:2020:261.

toeristen te veel verhuren ernstig is aangetast. De Raad van State heeft immers zelf vastgesteld dat de onderhavige verhuur slechts een “beperkte, impact op de leefbaarheid van de stad heeft gehad”.

In rechtsoverweging 10 somt de Raad van State diverse redenen op die nopen tot het verlagen van de boete van ca € 20.500 en slechts één reden die daartegen pleit (te weten ‘de - PFG gestelde - geluids- en privacyoverlast’ die de buren tijdens deze verhuur kennelijk ervaren hebben[303]). Nu er volgens de Raad van State geen sprake was van bedrijfsmatig handelen of van het kleiner worden van de woonruimtevoorraad, overtuigt het standpunt van de Raad van State dat, ondanks het vorenstaande, een boete van € 10.000 gerechtvaardigd is, geenszins. Die blijft disproportioneel.

Uit deze uitspraak[304] volgt dat de Raad van State thans een andere - voor de verhuurder gunstiger - lijn volgt bij de beoordeling van de evenredigheid van de boete, dan hij jarenlang eerder deed. Voor die verandering - die louter op nieuwe inzichten in het recht lijkt te zijn gebaseerd - heeft hij geen (afdoende) verklaring gegeven. Ik leid hieruit af dat in het verleden door het college opgelegde boetes[305] - die de Raad van State destijds redelijk achtte - thans als te hardvochtig zouden worden aangemerkt.

Een vergelijking met de toeslagenaffaire dringt zich op. Zo ook bij T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik in hun aantekening bij deze uitspraak:

> *4. Het hiervoor geschetste juridische regiem met daaruit voortvloeiend effectief gereedschap voor bestuursorganen en rechter om ook bij in een beleidsregel of wettelijke regels gefixeerde boetes in te kunnen grijpen als dat nodig is om een evenredig resultaat te bereiken was er eigenlijk al lange tijd en in die zin brengen de hiervoor opgenomen uitspraken niet echt iets nieuws. Wat opvalt is dat de Afdeling, die in het verleden vaker terughoudend was om daarvan gebruik te maken (vgl. Van Emmerik & Saris, Evenredige bestuurlijke boetes, VAR preadvies 2014), daarvan nu wel gebruik maakt tegen de zin van het gemeentebestuur van Amsterdam dat vakantieverhuur te vuur en te zwaard wil terugdringen. Dat is een goede zaak[306], die mogelijk ook een duwtje in de goede richting heeft gekregen van de, wat wij inmiddels zijn gaan noemen, Toeslagenaffaire. Bij de verhoren in kader van de parlementaire mini-enquête werd daarbij ook kritiek geleverd op de Afdeling omdat zij de zeer forse terugvorderingen lange tijd billijkte onder verwijzing naar een wettelijk gefixeerd terugvorderingsregiem (Commissie Kinderopvangtoeslag, Ongekend onrecht, Den Haag, 2020). Pas relatief recent kwam de Afdeling daarvan terug en draaide in een aantal zaken terugvorderingen terug mede op basis van het evenredigheidsvereiste (vgl. ABRvS 23 oktober 2019, AB 2020/86, m.nt. Drahmann & Jongkind)[307]*

[303] Mogelijke overlast bij andere gelegenheden mogen geen invloed op deze beboeting hebben.
[304] In gelijk zin de eerdergenoemde (soortgelijke) twee uitspraken van de RvS.
[305] Bijv. ECLI:NL:RVS:2015:2996, ECLI:NL:RVS:2017:1076, ECLI:NL:RVS:2017:2473.
[306] Jammer dat dit standpunt niet wordt toegelicht.
[307] ABRvS 02-12-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2850, m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik.

8. Beboeting in Amsterdam wegens het schenden van de Wtv-verhuurders-verplichtingen

Voor dit hoofdstuk geldt tevens al hetgeen ik in Hoofdstuk 7 heb opgemerkt. Dat betekent dat beboeting van aanbieders/verhuurders voor het schenden van hun verplichtingen om vele redenen onrechtmatig is. De rechter zal de door het college opgelegde boeten vernietigen.

In het theoretische geval dat dat niet gebeurt, heeft het volgende te gelden.

8.1. Het beboetbare feit

Artikel 4.2.1 Hv Amsterdam 2020❸ luidt met ingang van 1 januari 2021:

> *1. Burgemeester en wethouders kunnen (PFG 1 januari 2021) een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van de verboden bedoeld in artikel 8,* ***21, 23a*, 23b en 23c van de Huisvestingswet of bij handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften bedoeld in artikel 24 en artikel 26 van de Huisvestingswet****.*
> *2. Indien burgemeester en wethouders gebruikmaken van de bevoegdheid uit het eerste lid leggen zij een boete op:*
> *a. (…);*
> *b. voor overtredingen in de zin van artikel 21, 23a*, 23b en 23c van de Huisvestingswet, of handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften verbonden aan een vergunning als bedoeld in artikelen 24 en 26 van de Huisvestingswet overeenkomstig tabellen 2 tot en met 5 in bijlage 3.*

* De huisvestingsverordening bedoelt vermoedelijk < artikel 23a, **lid 1** > (de nummer-toon-plicht voor de aanbieder als bedoeld in art. 3.7.2). <artikel 23a, **lid 3** > regelt sinds 1 juli 2021 *een nummer-toon-plicht voor het platform*.

Hiermee creëert de gemeenteraad een nieuw juridisch probleem. Door de uitbreiding van de Hw 2014 per 1 juli 2021 (met onder meer de nummer-toon-plicht voor **platforms**) verandert tekstueel de reikwijdte van artikel 4.2.1, lid 1, Hv Amsterdam 2020❸ (voorzover het de verwijzing naar 'artikel 23a' betreft).

Het lijkt mij niet conform de strekking van het wettelijk systeem, het lex certa beginsel en/of artikel 5:4 Awb (zie § 8.1) dat introductie van een beboetingsmogelijkheid in de Hw 2014 (in casu de boeting wegens de schending van de nummer-toon-plicht voor een platform in artikel 23a, lid 3 per 1 juli 2021) gelet op de tekst van het eerdergenoemde artikel 4.2.1, lid 1, ipso iure introductie van een beboetingsmogelijkheid in het lokale recht tot gevolg kan hebben.

De gemeenteraad kan op overtreding van de huisvestingsverordening straf stellen[308]. Op die wijze hebben Utrecht en Rotterdam de beboeting in hun huisvestingsverordening geregeld.

Amsterdam en Den Haag doen het anders. Die steden hebben niet op overtreding van bepalingen in hun huisvestingsverordening, maar op overtreding van **Hw 2014-artikelen** een boete gezet. Naar mijn mening mag bewezenverklaring van overtreding van het verbod bedoeld in artikel 23a, 23b en 23c, 24 of 26 van de **Hw 2014** - zoals 4.2.1, lid 1, Hv Amsterdam 2020❸ doet - derhalve niet tot beboeting leiden.
Hetgeen ik hierboven in het ***kader*** heb betoogd, onderschrijft deze zienswijze.

De Raad van State acht desalniettemin artikel 4.2.1 Hv Amsterdam 2016 al jarenlang wel in overeenstemming met het lex certa beginsel. Hoe de hoogste bestuursrechter tot het oordeel kon komen dat genoemd artikel < voldoende duidelijk, bepaald en kenbaar > was, is niet duidelijk (zie voorts § 7.3.1).

---

[308] Artikel 154 Gemeentewet

1. De raad kan op overtreding van zijn verordeningen (….) straf stellen maar geen andere of zwaardere dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie (…)

Beboeting is pas mogelijk als het college de - volgens het Unierecht, het Eerste Protocol van het EVRM, de Hw 2014 en de Hv Amsterdam 2020❸- relevante feiten bewezen heeft. Dus moet bewezen worden dat sprake is:

1 van **toeristische verhuur** van **woonruimte**,
2 behorend tot een in de huisvestingsverordening **aangewezen categorie woonruimte** en gelegen in een in die verordening **aangewezen gebied,**
3 welke aanwijzingen **rechtmatig** zijn geschied, en
4 de regeling van de Wtv-verhuurders-plichten:
   a. bij wet is voorzien[309],
   b. **niet-discriminatoir** is,
   c. gerechtvaardigd is door een dwingende reden van **algemeen belang**[310],
   d. **geschikt** is om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaat dan nodig om dat doel te bereiken (**proportioneel** is)en dit doel niet met minder vergaande middelen worden kan bereikt (**eis van evenredigheid**).

Dit is een zware bewijslast voor het college.

Voor voorwaarden 1 tot en met 4 verwijs is kortheidshalve naar § 2.2; voor de overige voorwaarden naar § 3.5.

Gelet op 23b, lid 1, Hw 2014 (de quotumplicht), 23b, lid 2, Hw 2014 (de meldplicht), en 23c, lid 1, Hw 2014 (de vergunningplicht), kan het college een verhuurder voor het schenden van de quotumplicht, de meldplicht of de vergunningplicht pas beboeten, nadat het een nummer-toon-plicht voor het platform artikel 23a, lid 3, Hw 2014 heeft ingevoerd (zie verder § 2.3.2.3, § 2.3.3.3, en § 2.3.4.3).

Alleen Amsterdam heeft platforms verplichtingen (met ingang van 1 januari 2022) opgelegd (zie Hoofdstuk 5).

8.2. De uitspraak van de Raad van State van 2 december 2020

Op 2 december 2020 wees de Raad van State drie uitspraken[311] over de vergunningplicht [ex artikel 21 aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) jo artikel 3.1.2, lid 1, aanhef en onder a, Hv Amsterdam 2016[312]]. De uitspraken betroffen de verhuur van woonruimte in oktober 2018 aan toeristen door bewoners, te weten een vakantieverhuurder (ECLI:NL:RVS:2020:2850) en twee B&B-verhuurders (ECLI:NL:RVS:2020:2851, ECLI:NL:RVS:2020:2849).
Hierna bespreek ik de uitspraak betreffende de **vakantieverhuurder**.

8.2.1. De twee boetegrondslagen in de uitspraak

Een echtpaar is eigenaar van een woning in Amsterdam (hierna de Woning). De Woning staat ingeschreven en het echtpaar woont er daadwerkelijk en permanent met hun kinderen. De Woning wordt tijdens vakanties via www.airbnb.nl te huur aangeboden.

---

[309] Volgens het Eerste Protocol EVRM.
a. conform het rechtszekerheidsbeginsel,
b. niet in strijd met het verbod van willekeur en voldoende kenbaar, en
c. toegankelijk, voorzienbaar en voldoende precies omschreven
[310] Volgens het Eerste Protocol: noodzakelijk in het algemeen belang.
[311] ECLI:NL:RVS:2020:2850, ECLI:NL:RVS:2020:2851, ECLI:NL:RVS:2020:2849.
[312] *Artikel 3.1.2 Reikwijdte vergunningplicht*
*1. De in artikel 3.1.1 aangewezen **woonruimten mogen niet zonder vergunning** als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder d van de wet:*
*a. anders dan ten behoeve van bewoning of het gedeeltelijk gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar aan de **bestemming tot bewoning** worden **onttrokken**;*

Op 25 augustus 2018 verhuurde het echtpaar de Woning zonder 'onttrekkingsvergunning' als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud), aan zes Franse toeristen. Tijdens de huur kanoden de Fransen vanaf de steiger achter het huis en ondervonden de buren "geluids- en privacyoverlast", aldus de rechtbank[313].

Het college legde aan verhuurders een boete op van € 20.500 met als grondslag:
1. dat het echtpaar **niet** beschikte over een **onttrekkingsvergunning** (de eerste boetegrondslag), en
2. dat zij (de tweede boetegrondslag) niet voldeden aan de voorwaarden in de vrijstellingsbepaling in de huisvestingsverordening
   (a) dat de vakantieverhuur tevoren was **gemeld**, en
   (b) dat niet aan meer dan **vier personen** onderdak werd verleend
   (r.o. 1, hierna de Twee Voorwaarden).

Rechtbank en Raad van State stemden met de boetegrondslag in.

8.2.2. Mijn commentaar op de boetegrondslagen in de uitspraak

1. Nadat de Raad van State op 29 januari 2020 artikel 3.1.2, lid 5, Hv Amsterdam 2016 onverbindend had verklaard[314], gold er - met terugwerkende kracht - geen vrijstelling van de vergunningplicht meer en was iedere 'onttrekking' die aan de wettelijke voorwaarden van artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) voldeed, vergunningplichtig.
Vaststaat dat verhuurders niet over een onttrekkingsvergunning beschikten. Schending van die plicht kon derhalve in beginsel bestraft worden (tenzij het gedoogbeleid van toepassing was).

2. Vaststaat tevens dat de verhuurders in deze casus zich niet aan de Twee Voorwaarden (hierboven: de tweede boetegrondslag) hebben gehouden. Die - op de vrijstellingsbepaling (art. 3.1.2, lid 5, Hv Amsterdam 2016) gebaseerde - voorwaarden golden, nadat die bepaling door de Raad van State op 29 januari 2020 onverbindend was verklaard, niet meer.

3. Het college had geen vergunning voor de verhuur verleend, kon daarvoor ook geen vergunning verlenen[315] De voorwaarden als bedoeld in artikel 24 en artikel 26 Hw 2014 (oud) bestonden in Amsterdam (tot 1 juli 2020) derhalve niet en konden dus ook niet geschonden worden.
Niemand kan beboet worden voor een handeling die niet vooraf bij wettelijk voorschrift strafbaar is gesteld (zie ook § 7.3).
Het is voor mij onbegrijpelijk dat de Raad van State kon instemmen met de tweede boetegrondslag. Voor die gevallen ontbreekt een grondslag voor boeteoplegging.

4. Voorts geldt dat het college niet bewezen heeft dat de woonruimte- en algemene verhuurders-voorwaarden waren geschonden.

5. Het is zoeken in de uitspraak van de Raad van State naar de aard en de reden van de onderhavige boete. Als de boete niet goed is onderbouwd, waar het naar lijkt, moet zij vervallen, aldus vaste rechtspraak van de Hoge Raad.

---

[313] ECLI:NL:RBAMS:2019:7839.
[314] ECLI:NL:RVS:2020:261.
Zie [315] § 1.3.1.4 < Geen vergunningaanvraag mogelijk (dus 'eisenstelsel) > Deel A, Tutorial.
Er bestond - in ieder geval - in de grote steden destijds (in Amsterdam tot 1 juli 2021) geen procedure om een vergunning te verkrijgen. Pas na het openen van een mogelijkheid daartoe, kon het college voor vergunningloos verhuren een boete opleggen. (Vgl. het invoeren van 'betaald- parkeren' zonder het plaatsen van apparatuur om de parkeerbelasting te voldoen.)

6. Mijn **conclusie** luidt dat, hoewel het echtpaar niet over een onttrekkingsvergunning beschikte, het voor het schenden van de vergunningplicht om bovenstaande redenen niet beboet kon worden.

7. Het zou interessant zijn om te weten hoe het EVRM of het EU Hof (via een door de Raad van State gestelde prejudiciële vraag) over deze zaken denkt.

8.3. De hoogte van de boeten op schending van de Wtv-verhuurdersverplichtingen

8.3.A. Vanaf 1 januari 2021[316] Hv Amsterdam 2020 3

Het college was bevoegd op schending van de Wtv-verhuurders-plichten boeten conform de volgende tabel op te leggen[317]:

Tabel 4 bestuurlijke boete toeristische verhuur (B&B en vakantieverhuur)	***Wettelijke bepaling Huisvestingswet 2014***	***Type overtreding***	***Kolom A***
Algemeen		***Boete***	
*Aanbod woonruimte voor **toeristische verhuur** zonder registratienummer*	*21 onder a*, 23a en 35*	*Schending registratieplicht (PFG: nummer-toon-plicht)*	*€ 8.700, -*
***Toeristische verhuur** zonder vergunning*	*21 onder a*, 23c en 35*	*Schending vergunningplicht*	*€ 21.750,-*
Vakantieverhuur			
***Vakantieverhuur** met vergunning maar schending voorwaarden of voorschriften*	*21 onder a*, 23c, 24 en 35*	*Schending voorwaarden of voorschriften vakantieverhuurvergunning*	*€ 21.750,-*
***Vakantieverhuur** langer dan het aantal voorgeschreven nachten*	*21 onder a*, 23b, eerste lid en 35*	*Schending nachtencriterium*	*€ 21.750, -*
***Vakantieverhuur** zonder voorafgaand elektronisch te hebben gemeld*	*21 onder a*, 23b, tweede lid en 35*	*Schending meldplicht*	*€ 8.700, -*

* Bedoeld zal zijn: **Artikel 21, aanhef en onder a,** Hw 2014 (oud) wordt hier ten onrechte genoemd. Het artikel bevat **niet** de plichten die in de volgende kolom voorkomen. Artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) bevat **wel** een **vergunningplicht,** maar deze wetsbepaling is vanaf 1 januari 2021 **niet** meer van toepassing op **toeristische verhuur** (zie § 2.1).

In Toelichting op Tabel 4 - die geschreven is vóór de uitspraak van de Raad van State van 2 december 2020 (zie § 8.2) - staat:

> *Illegale toeristische verhuur is ernstig (…) Gezien de schaarste aan woningen in Amsterdam en de onder druk staande leefbaarheid is illegale woningonttrekking vanwege vakantieverhuur een urgent maatschappelijk probleem en heeft de gemeenteraad besloten "lik op stuk beleid" vast te stellen met afschrikwekkende boetebedragen. Het profijt met toeristische verhuur is in Amsterdam ontzettend hoog. Voor een afschrikwekkende werking is daarom de hoogst mogelijke boete die de Huisvestingswet biedt noodzakelijk. De gemeente acht de vastgestelde boete op basis van deze overwegingen evenredig in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en dat is ook meermaals door de rechter bevestigd. Daarom is het maximale boetebedrag dat de Huisvestingswet mogelijk maakt vastgesteld voor de overtredingen van de regels van toeristische verhuur. (…)*
> *de manier waarop de vigerende dertig-nachten-beleid goed kan worden gehandhaafd is middels de vergunningplicht, registratieplicht en de meldplicht. Wanneer iemand geen vergunning heeft, niet meldt en niet registreert wordt het lastiger effectief te handhaven, en aan de andere kant eenvoudiger onder de radar te blijven. Dit maakt hoge boetes noodzakelijk in de regulering en handhaving van toeristische verhuur.*[318]

---

[316] Deze - op 1 januari 2021 in werking getreden - tabel is opmerkelijk omdat het beboeting stelt op schendingen van de nummer-toon-plicht (registratieplicht), de vergunningplicht, de quotumplicht (het nachtencriterium), de meldplicht en de voorwaarden of voorschriften vakantieverhuurvergunning als bedoeld in de artikelen 23c Hw 2014, terwijl de desbetreffende artikelen pas op 1 april 2021 in werking zijn getreden.
[317] Gemeenteblad Nr. 348299, 24 december 2020.
[318] Gemeenteblad Nr. 348299, 24 december 2020, pag. 43.

8.3.B. Vanaf 28 september 2021

Omdat "de Raad van State op 2 december 2020 heeft geoordeeld dat de (PFG destijds)[319] vastgelegde boetes (…) onvoldoende rekening houden met de mate van ernst van de overtreding" verlaagde de gemeenteraad een aantal boeten uit - bovenstaande - Tabel 4 - met ingang van 28 september 2021 als volgt[320]:

Tabel 4 bestuurlijke boete vakantieverhuur ❶	***Wettelijke bepaling Huisvestingswet 2014*** ❷	***Type overtreding***	***Boete***
Ernstige overtreding vanwege effect op woonruimtevoorraad ❸ *en leefbaarheid* ❹			
Vakantieverhuur zonder feitelijke bewoning ❺	*21, 23c, 24 en 35*	*Schending **voorwaarden** of voorschriften vakantieverhuurvergunning/ schending vergunningplicht*	*€ 21.750,-*
Leefbaarheidsovertredingen ❻			
Overschrijding aantal nachten ❼	*21,* ❽ *23c, 24 en 35*	*Schending **voorwaarden** of voorschriften vakantieverhuurvergunning*	*€ 11.600,-*
Overschrijding aantal personen ❾	*21, 23c, 24 en 35*	*Schending **voorwaarden** of voorschriften vakantieverhuurvergunning*	*€ 11.600,-*
Vakantieverhuur in een sociale huurwoning ❿	*21, 23c, 24 en 35*	*Schending **voorwaarden** of voorschriften vakantieverhuurvergunning*	*€ 11.600,-*
Administratieve overtredingen ⓫			
Aanbod woonruimte voor vakantieverhuur zonder Registratienummer ⓬	*21, 23a en 35*	*Schending **registratieplicht***	*€ 8.700, -*
Vakantieverhuur zonder vergunning ⓭	*21, 23c en 35*	*Schending **vergunningplicht***	*€ 8.700, -*
Vakantieverhuur zonder voorafgaand elektronisch te hebben gemeld ⓮	*21, 23b, tweede lid en 35*	*Schending **meldplicht***	*€ 8.700, -*
Vakantieverhuur zonder inschrijving BRP ⓯	*21, 23c, 24 en 35*	*Schending **voorwaarden** of voorschriften vakantieverhuurvergunning*	*€ 8.700, -*

Deze wijziging van de huisvestingsverordening bevat geen overgangsrecht. Aangenomen kan worden dat het college sinds 2 december 2020 (de datum van de uitspraak van de Raad van State waarbij hij het college voorhield dat het - met onmiddellijke ingang - diende te gaan differentiëren en dat anders de rechter daartoe genoodzaakt zou zijn - zie § 7.3.3.2) geen hogere boetes meer oplegt dan deze tabel toestaat. De laatste tabel vormt voor het college - **niet** voor de rechter - een plafond.

8.3.B.1. Het plafond

In de ***Toelichting*** - bij Tabel 4 ("Onderdeel Y, Bijlage 3") - staat:

> *In tabel 4 zijn de boetes opgenomen voor overtreding van regels ten aanzien van **vakantieverhuur**. In de tabel wordt een onderscheid gemaakt tussen **ernstige overtredingen** vanwege het effect op de leefbaarheid en woonruimtevoorraad, **andere leefbaarheidsovertredingen** en **administratieve overtredingen**.*

---

[319] ECLI:NL:RVS:2020:2850
De Raad van State oordeelde niet over de 'huidige' (op 2 december 2020) boetes, maar over de boete voor schending van de vergunningplicht, zoals die vanaf 1 januari 2018 golden. Die boete was overigens gelijk aan de boete die tot 28 september 2021 bestond.

[320] Gemeenteblad 2021, Nr. 333920, 27 september 2021 (Wijzigingsverordening Huisvestingsverordening 2020 naar aanleiding van het Beleidsvoorstel voor een nieuwe woonruimteverdeling, tevens wijziging betreffende differentiatie boetes).

Mijn commentaar bij ❶

Artikel 1, aanhef, luidt:

> *ff: **Vakantieverhuur**: het tijdens **afwezigheid van de bewoner** tegen betaling in gebruik geven van een zelfstandige woonruimte;*

Niet-bewoners die verhuren kunnen dus niet beboet worden. Omdat bewoners hiermee gediscrimineerd worden is Tabel 4 voor alle verhuurders onverbindend (zie verder § 4.4.3).

Daarnaast geldt nog het volgende.

Mijn commentaar bij ❷

Artikel 21 Hw 2014 hoort in deze kolom niet thuis. Artikel 21 mag vanaf 1 januari 2021 niet meer gebruikt worden om toeristische verhuur te reguleren (zie § 2.1).

Mijn commentaar bij ❸

Vakantieverhuur heeft geen '*effect op de woonruimtevoorraad*' (zie verder § 2.2.3.3, onder 2).

Mijn commentaar bij ❹

Nu de gemeenteraad dat niet gedaan heeft, zal het college feiten en omstandigheden aannemelijk moeten maken die de conclusie rechtvaardigen dat de onderhavige verhuur aan toeristen tot
(1) effect op de *leefbaarheid* heeft kunnen leiden, en
(2) dat dit als een ernstige overtreding kan worden getypeerd.

Mijn commentaar bij ❺

In de ***Toelichting*** *staat*:

> *De **hoogste boete** wordt opgelegd aan de overtreder die een woning gebruikt voor toeristische verhuur **zonder dat sprake is van feitelijke bewoning**. (…). Deze overtreding wordt gezien als ernstig vanwege het negatieve effect op primair de woonruimtevoorraad en daarnaast de leefbaarheid. (…) Als er geen sprake is van een **bewoner**, kan ook worden gesteld dat de woning **bedrijfsmatig** wordt gebruikt voor de verhuur aan toeristen.*

Per definitie blijft iemand die op vakantie gaat in zijn woning wonen. **Vakantieverhuur** van een woning zonder dat sprake is 'feitelijke bewoning' is onmogelijk (aldus ook de Raad van State; zie zijn uitspraak in § 1.2.1.2. < Wat wordt verstaan onder wonen in 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) Deel A, Tutorial ?
De Hv Amsterdam 2020 maakt tussen <feitelijke> en <niet-feitelijke> bewoning ook geen verschil.

Zie verder mijn opmerking ❶

Mijn commentaar bij ❻

In de ***Toelichting*** staat vermeld:

> ***Leefbaarheidsovertredingen** zien op overtreding van regels die de leefbaarheid van woonomgevingen beschermen.*

Zie mijn opmerking bij ❹

Mijn commentaar bij ❼

Het spreekt voor zich dat de ernst de overtreding in hoge mate afhangt van het aantal nachten waarmee het quotum uit artikel 3.7.3, lid 1, Hv Amsterdam 2020❸ is overtreden.

Mijn commentaar bij ❽

Hier ontbreekt 23b, lid 1 (quotumplicht).

Mijn commentaar bij ❾

In de ***Toelichting*** staat vermeld:

> *Een voorbeeld van een leefbaarheidsovertreding is het verhuren van de woning aan meer dan het toegestane aantal toeristen per verhuring (PFG art. 3.9.5, lid 2, onder d: vier personen). Veel toeristen in een woning levert meer toeristische druk en overlast op in de woonomgeving, en is vaker strijdig met brandveiligheidseisen. (…) Leefbaarheidsovertredingen acht de gemeente ernstig, maar minder ernstig dan toeristische verhuur zonder feitelijke bewoning. (…)*

Mijn commentaar hierop :

Artikel 3.9.5, lid 2, onder d, en de vergunning-voorwaarde, waarbij het maximum toegestane aantal toeristen waaraan onderdak mag worden verleend op vier is gesteld, zijn onverbindend. Immers niet aangenomen kan worden

1. dat ingeval een gezin van 5 of meer personen woonruimte aan 5 of meer personen verhuurd, of
2. dat verhuur aan meer dan 4 personen,

per definitie tot 'meer toeristische druk en overlast op in de woonomgeving' leidt.

Zie voorts mijn opmerking ❹

Mijn commentaar bij ❿

Artikel 3.9.5, lid 1, onder c, waarbij als voorwaarde voor de verhuur van woonruimte aan toeristen gesteld wordt dat deze woonruimte niet aan een **woningcorporatie** toebehoort, is onverbindend (de Hw 2014 staat een dergelijke voorwaarde niet toe; zie § 2.3.4.3, onder Vergunningvoorwaarden).

Beboeting is dan ook niet toegestaan.

Mijn commentaar bij⓫

In de Toelichting bij Tabel 4 staat vermeld:

> *Tot slot wordt voor het **schenden van de administratieve** regels (schending van de vergunning-, registratie- en/of meldplicht, geen inschrijving BRP) de laagste boete opgelegd. De manier om het vigerende dertig-nachten-beleid goed te handhaven is met de vergunningplicht, de registratieplicht en de meldplicht. Wanneer iemand geen vergunning heeft, niet meldt en/of niet registreert wordt het lastiger effectief te handhaven, en aan de andere kant eenvoudiger onder de radar te blijven. Dit maakt hoge boetes noodzakelijk in de regulering en handhaving van toeristische verhuur. In verhouding tot de andere overtredingen zijn de administratieve overtredingen echter minder ernstig. (…) Het boetebedrag voor overtreding van administratieve voorwaarden is gelijk aan het hoogst mogelijke boetebedrag in de derde categorie uit het Wetboek van Strafrecht.*

Overtredingen van de registratieplicht, de vergunningplicht en de meldplicht zijn geheel verschillend van aard. De gemeenteraad heeft hier dan ook onvoldoende gedifferentieerd "op basis van feiten en omstandigheden die voor de evenredigheid van het boetebedrag van belang kunnen zijn".

Mijn commentaar bij⓬

De registratieplicht geldt - anders dan de overige Wtv-verhuurders-plichten - in beginsel voor alle toeristische verhuurder-aanbieders (zie § 4.1, respectievelijk § 4.5.1).

Het opmerkelijke aan deze boete is dat die in beginsel zowel aan de aanbieder van woonruimte voor verhuur aan toeristen (voor overtreding van art. 3.7.2), als aan het platform dat het aanbod publiceert (voor overtreding van art. 3.10.1, lid 1) **tegelijk** kan worden opgelegd. De strekking van beide bepalingen is dezelfde (zie § 4.5.1 en § 5.6). Dit een en ander lijkt dan ook in strijd met een fundamenteel rechtsbeginsel.
Als het college kan kiezen lijkt het mij voor de hand te liggen om de 'aanbieder' te beboeten.

Nu in Amsterdam uitsluitend B&B-verhuurders zich (thans) kunnen laten registreren (zie § 4.5.1), is beboeting van overtreding van de registratieplicht (voor aanbieders) niet toegestaan. Om die reden acht ik het ook niet mogelijk om platforms te beboeten voor overtreding van artikel 3.10.1, lid 1 H Amsterdam 2020.

Mijn commentaar bij ⓭
Het is onbegrijpelijk dat op het verhuren-zonder-vergunning (schending van art. 23c Hw 2014) - nb de zwaarste overtreding - de laagste straf staat. Dit staat haaks op het citaat dat ik onder opmerking ❺ heb weergegeven.

Mijn commentaar bij ⓮

In de ***Toelichting*** bij Tabel 4 staat:

> *Sinds de invoering van de Wet toeristische verhuur van woonruimte is het mogelijk om een boete ten hoogste van de derde categorie op te leggen bij het schenden van de **meldplicht**.*

Mijn commentaar:

Het college heeft met betrekking tot de wijze waarop vakantieverhuur 'elektronisch' op basis van artikel 3.7.3, lid 2, **gemeld** dient te worden, niets in het gemeenteblad - of anderszins deugdelijke - gepubliceerd.
Om die reden kan een 'mededeling sec' volstaan en kan het - qua beboeting - voor het college moeilijk zijn om te bewijzen dat er niet gemeld is.

> *In de gemeente Amsterdam vindt vergeleken met andere gemeenten in Nederland de meeste toeristische verhuur van woningen in Nederland plaats en Amsterdammers ondervinden daar ook **het meeste last** van. Hierom acht de gemeente de hoogst mogelijke boete binnen de derde categorie uit het Wetboek van Strafrecht bij overtreding van administratieve voorwaarden **evenredig**.*

Genoemde feiten en omstandigheden bepalen niet de ernst van de overtreding (van de meldplicht).

Aannemelijk is dat in Amsterdam de meeste toeristische verhuur van woonruimte aan toeristen plaatsvindt. Maar omdat geenszins vaststaat dat ***vakantieverhuur*** per definitie tot overlast leidt en - zelfs als dit wel het geval zou zijn - het hoe dan ook niet aannemelijk is dat 'Amsterdammers' **daarom** (relatief gezien) de meeste overlast ondervinden, is hetgeen Amsterdam aanvoert geen reden de hoogst mogelijke boete die het wetboek mogelijk maakt op te leggen.
Daar komt bij dat het schenden van de meldplicht overigens niet tot het schenden van de quotumplicht of vergunningplicht hoeft te leiden.

Mijn commentaar bij ⓯

Mutatis mutandis geldt hier hetzelfde als onder opmerking ❿.

Conclusie met betrekking tot het plafond

Ik concludeer dat Tabel 4 enerzijds met betrekking tot bepaalde overtredingen onverbindend is en anderzijds zo gebrekkig is geformuleerd dat zij ook om die reden in strijd met het recht is.

8.3.B.2. Disproportionaliteit boeten

Daar komt bij dat Tabel 4 overigens niet voldoet aan **de eis van evenredigheid** (zoals besproken in de uitspraak van de Raad van State van 2 december 2020; zie § 8.2). Boetes van € 8.700 voor het schenden van een eenvoudige administratieve verplichting als de meldplicht, tot € 21.750 voor het schenden van verhuur aan een toerist door - kennelijk - een investeerder, staan in geen verhouding tot de ernst van de overtreding.

Zo staat op 'sloop' (zie Tabel 2 in de Hv Amsterdam❸) - de meest ingrijpende aantasting van de woonruimtevoorraad - dezelfde straf als op het één dag zonder vergunning verhuren van woonruimte.

En op het schenden van de meldplicht staat een bestuurlijke boete van € 8.700, terwijl op een vergelijkbare administratieve overtreding, te weten het **schenden van de aangifteplicht** voor de inkomstenbelasting in artikel 67a, lid 1, Algemene wet inzake rijksbelastingen een bestuurlijke boete staat van 'slechts' € 369 (7% van € 5.278; zie § 21, lid 2, Besluit Bestuurlijke Boeten).

Het spreekt voor zich dat dit in strijd is met de in § 8.2 besproken uitspraak (het evenredigheidsbeginsel).

Conclusie met betrekking tot disproportionaliteit boeten

Alle boetes zijn disproportioneel.

9. Beboeting in Amsterdam wegens het schenden van de platform-verplichtingen

Voor dit hoofdstuk geldt tevens al hetgeen in Hoofdstuk 7 heb opgemerkt. Dat betekent dat beboeting van platforms voor het schenden van hun verplichtingen onrechtmatig is. De rechter zal de door het college opgelegde boeten vernietigen.

In het theoretische geval dat dat niet gebeurt, heeft het volgende te gelden.

Op basis van de Hv Amsterdam 2020 zijn platforms vanaf 1 januari 2022 verplicht:

1 verhuurders te informeren over hun eventuele (op de Hw gebaseerde) registratie-, quotum- en/of meldplichten (**de info-plicht**, ex art. 23d Hw 2014);
2 uitsluitend aanbiedingen te 'publiceren' met een door de gemeente verstrekt registratienummer (**de nummer-toon-plicht voor platforms**, ex art. 23a, lid 3, Hw 2014;
3 een aanbieding niet meer te 'tonen' indien het college (van burgemeester en wethouders) het platform meegedeeld heeft dat de verhuurder zijn quotum heeft overschreden (**het publicatieverbod na quotum-benutting**, ex art. 23e Hw 2014);

(**de Amsterdam-platform-verplichtingen**).

9.1. Plicht tot differentiëren

De hierboven onder 1, 2 en 3 vermelde platform-verplichtingen verschillen (i) qua ernst totaal, en hebben (ii) qua aard weinig tot niets met elkaar gemeen.

a De **info-plicht** ex artikel 3.10.2 Hv Amsterdam 2020 is een overbodige en zinloze verplichting voor een platform. Immers het is niet meer dan een ***soort service*** dat het platform de aanbieder wijst op de verplichtingen van de aanbieder als die tot een toeristische

verhuurovereenkomst overgaat (te weten de registratie-, quotum- en de meldplicht[321]). De aanbieder wordt immers geacht op de hoogte te zijn van zijn wettelijke verplichtingen Nederland erkent ook dat de lokale overheid als taak heeft om zijn burgers adequaat te informeren over hun verplichtingen betreffende toeristische verhuur [zie § 3.7.1.3]. Omdat Amsterdam over een database aan 'geregistreerden' beschikt, is zij ook bij uitstek geschikt om aanbieders daarover te informeren. Zij zijn daartoe zelfs beter in staat dan platforms (die per gemeente zullen moeten gaan bijhouden welke platform-verplichtingen er lokaal gelden en welke wijzigingen de gemeente daarin aanbrengt).

b De nummer-toon-plicht voor platforms kan niet los gezien worden van de **nummer-toon-plicht** voor de **aanbieder** (artikel 3.10.1, lid 1, Hv Amsterdam 2020; de **registratieplicht**[322]). De registratieplicht heeft als enige, in ieder geval alles overheersende, functie om het voor het college beter mogelijk te maken de identiteit van de vakantieverhuurder te kunnen achterhalen en daarmee de naleving en de handhaving van de op de aanbieder rustende quotum-, meld- en vergunningplicht.

De nummer-toon-plicht voor **platforms** heeft daarentegen als functie de **handhaving** van de Wtv-verhuurders-plichten - voor de gemeenten - te vergemakkelijken (zie § 3.10.4.2, onder 2).

c De **advertentie-blokkeringsplicht na quotum-benutting** (artikel 3.10.1, lid 2, Hv Amsterdam 2020) heeft als doel het college ter wille te zijn bij het **handhaven** van de quotumplicht voor de toeristische verhuurder.

Het college meent dat er niet gedifferentieerd hoeft te worden omdat er geen 'specifieke omstandigheden' zijn die daartoe aanleiding geven. Het college schrijft:

> *(PFG, In) de uitspraak van de Raad van State van december 2020 inzake opgelegde boetes voor vakantieverhuur en B&B (…) wordt gesteld dat de gemeente (PFG ook in een gefixeerd boetestelsel) moet differentiëren in boetes als de specifieke omstandigheden daartoe aanleiding geven.*[323]

Die 'specifieke omstandigheden' zijn er. Het door het college voorgestelde boetestelsel is derhalve in strijd met de eerder genoemde uitspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2020:2850).

> *Voor wat betreft de boete van € 8.700 voor het publiceren van een **advertentie zonder registratienummer** is het zo dat het **college** er voor heeft gekozen om het maximale bedrag op te leggen dat de Huisvestingswet mogelijk maakt.*
> *Dat is gezien de druk in Amsterdam **gerechtvaardigd**. Overigens zal ook hier gelden dat eerst onderzocht moet worden of de op te leggen boete gezien de omstandigheden **gerechtvaardigd** is*[324]

De Hv Amsterdam 2020 differentieert derhalve onvoldoende. De rechter zal gaan differentiëren. Daarbij heeft het volgende te gelden.

---

[321] Abusievelijk (volgens het college § 3.1.2, slot, pag. 23, **2021-Nota**) staat de **vergunningplicht** niet in art. 23d Hw (en kan dus ook niet worden opgenomen in art. 3.10.2 Hv Amsterdam 2022).
[322] Er bestaat geen registratieplicht in de Hw 2014/Hv Amsterdam.
[323] § 3.1.3, onder *Boetebeleid*, 1e volzin, pag. 25, **2021-Nota.**
[324] § 3.1.3, onder *Boetebeleid*, slot, pag. 25, **2021-Nota.**

9.2. De hoogte van de boeten

Het college stelt de boeten op schending van de Amsterdam-platform-verplichtingen conform Tabel 8 (Hv Amsterdam 2020 vast)

Tabel 8 Bestuurlijke boete toeristische verhuur voor publicatiediensten	**Wettelijke bepaling Huisvestingswet 2014**	**Boete**
Publicatie advertentie zonder registratienummer ① *(PFG artikel 3.10.1, lid 1, Hv Amsterdam 2020)*	23a derde lid	€ 8.700,-
Publicatie advertentie zonder te informeren over de geldende wet- en regelgeving ② *(PFG artikel 3.10.2 Hv Amsterdam 2020)*	23d	€ 8.700,-
Publicatie advertentie van een woonruimte die reeds het nachtenmaximum heeft bereikt (na bericht van burgemeester en wethouders) ③ *(PFG artikel 3.10.1, lid 2, Hv Amsterdam 2020)*	23e	€ 8.700,-

Opmerking bij ③

De schending van de **advertentie-blokkeringsplicht na quotum-benutting** is - gelet op de strekking van deze bepaling - de meest ernstige overtreding van de drie. Dit verbod houdt in dat toeristische verhuur na quotum-benutting - via een platform - in feite nagenoeg onmogelijk wordt (zonder toeristische verhuur-advertenties geen huurders). Hierop zou de hoogste boete moeten staan. Maar die boete staat op iedere platformovertreding. Daarnaast is zij onredelijk hoog en staat zij in geen enkele verhouding tot de ernst van de overtreding.

Opmerking bij ②

De schending van de **info-plicht** is - gelet op de strekking van deze bepaling (§ 3.7.1) - de minst zware overtreding. Er zou dus de laagste boete op moeten staan. Een boete van € 8.700 per overtreding is - mede gelet op de vorige alinea - absurd hoog en staat in geen enkele verhouding tot de ernst van de overtreding. Uitgaande van de boete die staat op schending van artikel 3.10.1, lid 2, Hv Amsterdam 2020 (de **advertentie-blokkeringsplicht na quotum-benutting**) zou een boete van (5% van € 8.700) 'redelijk' genoemd kunnen worden.

Bij opmerking ①

De schending door het platform van **de nummer-toon-plicht** in de 'aanbieding' (de verplichting het registratienummer in de aanbieding te vermelden), bevindt zich - gelet op de strekking van de overtreding - qua zwaarte tussen de eerder genoemde twee verboden in.
Het is ook onbegrijpelijk en onredelijk dat op de onderhavige schending door het **platform** dezelfde straf staat als op overtreding van de vergunningplicht door de toeristische **verhuurder**.
Een boete van € 8.700 per overtreding is - mede gelet op hetgeen ik opmerkte in § 5.5, § 5.6 en § 5.7- absurd hoog en staat ook in geen enkele verhouding tot de ernst van de overtreding. Uitgaande van de boete die staat op schending van artikel 3.10.1, lid 2, Hv Amsterdam 2020 (de **advertentie-blokkeringsplicht na quotum-benutting**) zou een boete van (10% van € 8.700) 'redelijk' genoemd kunnen worden.

Het college heeft met betrekking tot beboeting ieder gevoel voor realiteit verloren.

10. Slotbeschouwing

1. Een prejudiciële vraag

1. Op grond van artikel 267 EU-Werkingsverdrag is de Raad van State verplicht zich tot het EU Hof te wenden wanneer zich vragen met betrekking tot de toepassing of de uitleg van Unierecht voordoen,

> *tenzij (de rechter) heeft vastgesteld dat de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht zo evident is, dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan*.

Een nationale rechter hoeft zich ook niet tot het EU Hof te wenden wanneer in het verleden al een duidelijk antwoord op de voorliggende vraag (i) direct of (ii) aan de hand van vaste rechtspraak van het EU Hof in vergelijkbare gevallen, door het EU Hof is gegeven.

2. Zeker na het Parijse arrest (§ 2.2.2.1) staat vast dat de Dienstenrichtlijn op de Nederlandse regeling voor toeristische aanbieders/verhuurders [inclusief artikel art. 33a, aanhef en onder b, Hw 2014 (het geven van een aanwijzing aan een digitaal platform tot het blokkeren van een 'verboden aanbieding')] van toepassing is[325]. Hetzelfde geldt voor de Nederlandse regeling voor in Nederland gevestigde 'platforms' die toeristische verhuur-aanbiedingen tonen.
Mutatis mutandis geldt - na het Airbnb-arrest [326]- dat de IT-richtlijn van toepassing is op platforms die elders in de EU zijn gevestigd en aanbiedingen voor toeristische verhuur tonen.
Het stellen van een prejudiciële vraag is niet (meer) nodig. De Nederlandse rechter dient de Dienstenrichtlijn en/of de IT-richtlijn integraal toe te passen.

Het oordeel van het EU Hof dat de Franse regeling conform de Dienstenrichtlijn is, betekent niet dat hetzelfde geldt voor de Nederlandse regeling. Daarvoor zijn, zoals uit § 2.6 blijkt, de verschillen te wezenlijk.

3. De Raad van State heeft over de vraag of artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) - de toeristische verhuurregeling tot 1 januari 2021 - conform de Dienstenrichtlijn was, nooit een prejudiciële vraag gesteld. Hij achtte kennelijk die richtlijn van toepassing. Maar uit zijn gepubliceerde rechtspraak blijkt niet dat hij ooit getoetst heeft of de maatregel aan de algemeen-belang-voorwaarde of aan 'de eis van evenredigheid' [327] uit de Dienstenrichtlijn voldeed.

Zie hiervoor uitgebreid: §

4. Zou de Raad van State eraan twijfelen of de Dienstenrichtlijn op de huidige toeristische-verhuur-regeling van toepassing is (hetgeen mijn opvatting is), dan is hij verplicht een prejudiciële vraag te stellen.

5. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de vraag of de regeling van de Wtv/Amsterdam-platform-verplichtingen conform de IT-richtlijn is.

[325] In gelijke zin de minister (zie § 4.3 MvT Wtv).
[326] Airbnb Ireland (C-390/18), r.o. 18; zie § 4.4.
[327] De RvS paste de evenredigheidstoets wel toe bij de beoordeling van de boete (zie § 8.3.B.2).

2. Met betrekking tot de situatie tot 1 januari 2021

Naar mijn mening was de situatie tot 1 januari 2021 voor verhurende bewoners triest (zie Tutorial Deel A).

De **wetgever** heeft nooit bedoeld artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) toe te passen op vakantieverhuur (door bewoners). Het is daartoe ook ongeschikt. Hoewel **colleges van B en W** (met name in Amsterdam) niet over adequate gegevens - waaruit zou moeten blijken dat de toeristen die van bewoners huren - relevante overlast veroorzaken, hebben zij dit artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) desondanks aangewend om - die verhuur aan te pakken. Voorzover toeristen die van bewoners woonruimte huren al in betekenende mate overlast veroorzaken, heeft het college niet aannemelijk gemaakt dat de gestelde overlast met behulp van artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) kan worden aangepakt. Bij de toepassing van deze bepaling zijn - met name door Amsterdam - absurde (en naar - zeker na 2 december 2020 - vaststaat onredelijk hoge) straffen opgelegd (te weten ca € 20.000 voor het zonder vergunning verhuren van woonruimte aan toeristen).
Om diverse redenen is het onjuist dat de Raad van State ermee heeft ingestemd om artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) in dit soort situaties toe te passen. Met name door te negeren dat in de huisvestingsverordening geen enkele wijk was aangewezen, voorts door 'het onttrekken woonruimte aan de woonbestemming' op een onbegrijpelijke en in ieder geval verkeerde wijze uit te leggen.

Ook blijkt uit niets dat de Raad van State 'de eis van evenredigheid' uit de Dienstenrichtlijn op een correcte wijze heeft toegepast.

Een mogelijke oorzaak hiervan kan zijn dat de Raad van State bij de toepassing artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) aanvankelijk te maken kreeg met criminele gebruikers van woonruimte (bijvoorbeeld henneptelers) en investeerders die doorlopend woonruimte verhuurden. In dergelijke situaties is het oordeel dat sprake is van 'het onttrekken woonruimte aan de woonbestemming' zonder twijfel juist.
Toen daarna artikel 21, aanhef en onder a, Hw 2014 (oud) door gemeentelijke colleges werd toegepast op vakantieverhuurders bleef de Raad van State zijn oude gedragslijn - ten onrechte - volgen.
Dit doet mij sterk denken aan de fouten die de raad gemaakt heeft in de toeslagenaffaire. "De Afdeling bestuursrechtspraak zat - PFG in de toeslagen-rechtspraak - vast in een zelf gecreëerde juridische 'fuik'.", aldus pagina 41 in het rapport < Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State schrijft de raad in november 2021. Op pagina 41 staat voorts:

> *Wetsuitleg*
> *In 2014 en 2016 is intensief gesproken over de 'alles-of-niets'-lijn. Bij de gesprekken zijn veel staatsraden, staatsraden in buitengewone dienst en juristen betrokken. Dit heeft toen niet geleid tot wijziging van de rechtspraak.* ***Vastgehouden is aan de in 2011/2012 door de Afdeling bestuursrechtspraak gegeven uitleg van de relevante wetsbepalingen,*** *die aan een oplossing via toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en met name het evenredigheidsbeginsel in de weg stond.* ***De Afdeling bestuursrechtspraak zat vast in een zelf gecreëerde juridische 'fuik'. De oplossing kwam in oktober 2019, toen de Afdeling bestuursrechtspraak de desbetreffende wetsbepalingen anders heeft uitgelegd****. Met toepassing van c.q. het 'inlezen' van het evenredigheidsbeginsel zijn de poorten geopend naar meer proportionele uitkomsten. Zoals hiervoor al aangegeven: dat had eerder gekund en eerder gemoeten.*

Daar komt bij dat het college in Amsterdam bij de handhaving van de Hw 2014 juridisch aan het 'pionieren' is geslagen en permanent het 'gevecht' aanging. Daarbij zocht het 'de randen van wetten en regels'[328] op. Juist in dergelijke situaties is van essentieel belang dat de rechter de burger (de vakantieverhuurder) beschermd. Die rechtsbescherming heeft de Raad van State niet geboden. Hij gaat er in algemene zin vanuit dat 'overheidsinstanties rechtmatig te werk gaan en de wet uitvoeren'[329]. In ieder geval had hij in een situatie van een 'vechtende' de 'randjes opzoekende wethouder' een ander uitgangspunt moeten volgen.

De combinatie van dit alles heeft tot een onwenselijke - en zelfs - trieste situatie geleid.

3. Met betrekking tot de situatie vanaf 1 januari 2021 (invoering verhuurders-verplichtingen)

Thans gelden er andere toeristische-verhuur-bepalingen en speelt de onttrekkingsjurisprudentie van de Raad van State geen rol meer. Hopelijk vormt de wetswijzing voor de Raad van State reden om zijn standpunt met betrekking tot het op (1) <rechtmatige wijze> (2) <aanwijzen van gebieden' te heroverwegen en tot de conclusie te komen dat geen enkel gebied is aangewezen.

4. Met betrekking tot de situatie na 1 januari 2022 (invoering Amsterdam-platform-verplichtingen)

De ontstaansgeschiedenis van de wettelijke regeling van de Wtv-platform-plichten is teleurstellend. Die regeling is in strijd met de Dienstenrichtlijn (voor de in Nederland gevestigde platforms) en de IT-richtlijn (voor de elders in de EU gevestigde platforms). De wetgever heeft zich vooral laten leiden door verontwaardiging over de veronderstelde overlast door toeristen (zonder te onderzoeken of die overlast in betekende mate veroorzaakt wordt door toeristen die van bewoners huren en of de overlast op basis van de nieuwe toeristische verhuur-bepalingen kan worden aangepakt). Bovendien bevat de regeling lacunes en is zij gebrekkig en onvoldoende doordacht.

Daar voeg ik aan toe dat bij de invoering van deze verplichtingen in Amsterdam de gemeenteraad en het college in ernstige mate zijn tekortgeschoten.

[328] Ingezonden opiniestuk van Laurens Ivens, wethouder Wonen (…) in Amsterdam, in de Volkskrant, 5 augustus 2020.
[329] Interview met Van Ettehoven, voorzitter van de 'Afdeling' van de Raad van State, in Trouw op 9 januari 2021.