

Vergaderjaar 2016–2017

24 036

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

26 419

Toerisme en recreatie

Nr. 416

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2017

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg over bedrijfslevenbeleid in de commissie van Economische Zaken van 7 juli 2016 (Handelingen II 2015/16, nr. 106, item 53) is een motie van het lid Gesthuizen¹ aangenomen (Handelingen II 2015/16, nr. 106, item 84). Het doel van deze motie is dat gemeenten overlast, oneigenlijk gebruik van woonruimte en oneerlijke concurrentie met de horeca kunnen bestrijden en meer inzicht kunnen krijgen in verhuur via digitale platforms. Het verzoek in de motie om een meldplicht in te stellen is erop gericht om een bijdrage te leveren aan een meer effectieve handhaving op deze vlakken.

Zoals in de brieven van 18 december 2015² over «Innovatiebeleid» en 6 juli 2016³ over «Werken aan toekomstbestendige wetgeving en een toekomstbestendig wetgevingsproces» is aangegeven, blijft het kabinet de ontwikkelingen aangaande toeristische verhuur via digitale platforms volgen. Het kabinet heeft daarbij aangegeven dat indien het juridisch instrumentarium voor de bestrijding van excessen als gevolg van overlast niet effectief blijkt te zijn, er nader wordt bezien of aanvullende instrumenten moeten worden ingezet. Voorts is in deze brieven aangegeven dat er met de gemeente Amsterdam verder wordt gekeken naar mogelijkheden binnen het huidige juridisch instrumentarium teneinde excessen bij structurele toeristische verhuur aan te pakken.

Naar aanleiding van bovengenoemde motie is onderzocht wat de effectiviteit en meerwaarde zou zijn van het instellen van een meldplicht voor toeristische verhuur. Er is hierbij gekeken naar de mogelijkheden binnen het huidige juridisch instrumentarium en andere wettelijke instrumenten waarbij overlast, oneigenlijk gebruik van woonruimte en oneerlijke concurrentie met de horeca kunnen worden bestreden. Voorts

¹ Kamerstuk 24 036, nr. 414

² Kamerstuk 33 009, nr. 12

³ Kamerstuk 33 009, nr. 30

wordt beschreven waar aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. Tot slot wordt nader ingegaan op de meerwaarde en noodzakelijkheid van een meldplicht voor toeristische verhuur.

1. Mogelijkheden binnen bestaande wet- en regelgeving

In algemene zin is geconstateerd dat gemeenten al over veel en diverse instrumenten beschikken die kunnen worden ingezet bij de bestrijding van excessen als gevolg van toeristische verhuur. Belangrijk aspect daarbij is dat het veelal de gemeente zelf is die regels kan stellen en kan bepalen op welke wijze zij haar handhavinginstrumenten inzet.

Schaarste

Een gemeente met schaarste in de woningvoorraad kan op grond van de Huisvestingswet 2014 regels stellen om die schaarste tegen te gaan. In dat kader kan worden gesteld dat het meer dan een bepaald aantal dagen gebruiken van een woning voor toeristische verhuur onttrekking is aan de woningvoorraad en de gemeente kan daarop handhaven. Het is van belang dat deze afweging lokaal kan worden gemaakt en aan de gemeente om te bepalen en onderbouwen wanneer er sprake is van woningonttrekking. De rechter zal op basis van de omstandigheden moeten bepalen of er daadwerkelijk sprake is van woningonttrekking, waarbij een belangrijke afweging is of de bewoners er hun hoofdverblijf hebben en de mate waarin er schaarste is aan woonruimte in die gemeente.

Bestemming

Gemeenten kunnen toeristische verhuur reguleren via het bestemmingsplan. De bestemming wonen in het bestemmingsplan kan dusdanig worden omschreven dat toeristische verhuur hier niet onder valt. Indien een woning dan wordt verhuurd via een internetplatform is dat in strijd met het bestemmingsplan en zal de eigenaar eerst een omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan moeten aanvragen.

Veiligheid

Op grond van de Wabo in samenhang met het Besluit omgevingsrecht (en de Woningwet) is een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik verplicht voor het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarin bedrijfsmatig nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen, dan wel een in afwijking daarvan bij de bouwverordening bepaald aantal personen. Een gemeente kan door het aantal personen naar beneden bij te stellen invloed uitoefenen op wanneer een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik nodig is. Daarnaast gelden er ook regels op grond van het Bouwbesluit 2012 voor verschillende gebruiksfuncties. Indien meerdere functies gecombineerd worden, geldt altijd de strengste eis, zo ook voor het verschaffen van logies.

Oneerlijke concurrentie

Evenals voor hotelovernachtingen kan toeristenbelasting verschuldigd zijn voor toeristische verhuur via digitale platformen op grond van de gemeentelijke verordening. Toeristische verhuur in een woning is op deze wijze kenbaar voor de gemeente. De persoonsgegevens die verwerkt worden in het kader van de toeristenbelasting kunnen niet worden gebruikt voor handhavingdoeleinden in het kader van de Huisvestingswet 2014, de Woningwet of de Wet op de ruimtelijke ordening. Wel

kunnen deze gegevens inzicht geven in de omvang van toeristische verhuur. Een gemeente kan er ook voor kiezen om een fiscale overeenkomst te sluiten met een digitaal platform teneinde toeristenbelasting via een platform te ontvangen.

Evenals bij overnachtingen in een hotel of pension kan de gemeente ook bij commerciële vakantieverhuur de verplichting opleggen om een nachtregister bij te houden. Deze verplichting vloeit voort uit het Wetboek van Strafrecht. Het nalaten een nachtregister bij te houden kan leiden tot een strafrechtelijke boete. Gemeenten kunnen via de algemene plaatselijke verordening eisen stellen aan de inrichting van dit register. Aangezien er sprake is van verdiensten bij toeristische verhuur van woningen via een digitaal platform, kan een gemeente een dergelijke verplichting instellen. Een aantal gemeenten heeft daarbij gekozen voor een digitaal nachtregister waarmee de commerciële vakantieverhuur moet worden gemeld. Hoewel de persoonsgegevens niet gebruikt mogen worden voor de handhaving van de Huisvestingswet 2014, de Woningwet of de Wet op de ruimtelijke ordening, geven deze gegevens wel inzicht in de omvang van de toeristische verhuur.

Overlast

Overlast kan in vele vormen plaatsvinden. Ook toeristische verhuur kan overlast tot gevolg hebben. Op basis van de bestaande wetgeving zijn er reeds mogelijkheden om de overlast aan te pakken onder meer op basis van de Woningwet en het Bouwbesluit 2012. Ook kan overlast in specifieke gevallen worden tegengegaan op basis van de Gemeentewet. Hierdoor heeft de gemeente grofweg twee opties om overlast te bestrijden. Bij overtreding van de Woningwet en het Bouwbesluit 2012 kan de overtreder een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom opgelegd krijgen, en bij een tweede overtreding binnen de twee jaar ook een bestuurlijke boete. Daarnaast is het mogelijk om onder voorwaarden de woning te sluiten. De eerste optie is echter niet effectief ten aanzien van toeristen omdat die er maar even zijn en er daarna weer andere mensen komen. Het sluiten van een woning is veelal een te zwaar instrument bij overlast veroorzaakt door toeristische verhuur.

2. Aanvullende wet- en regelgeving

Het voorgaande betekent niet dat er aan de vakantieverhuur van woningen geen ongewenste gevolgen verbonden kunnen zijn zoals overlast, oneigenlijk gebruik van woonruimte en oneerlijke concurrentie met de horeca. Met het oog op dergelijke ongewenste gevolgen zijn de volgende aanvullende maatregelen van belang.

Oneigenlijk gebruik van woonruimte

Met de Veegwet Wonen wordt de Huisvestingswet 2014 aangepast ter versterking van het handavingsinstrumentarium. Deze wet is onlangs aanvaard door de Eerste Kamer en zal op 1 juli 2017 van kracht worden. De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen dat het verboden is om woonruimte geheel of gedeeltelijk aan de bestemming tot bewoning te onttrekken, met andere woonruimte samen te voegen, van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten of te verbouwen tot twee of meer woonruimten zonder vergunning daartoe van burgemeester en wethouders. Een vergunningsplicht voor dergelijke handelingen voorkomt dat de schaarste op de woningmarkt door verandering in de woonruimtevoorraad zal toenemen, alsmede dat er door bijvoorbeeld omzetting naar onzelfstandige woonruimte een onevenredige druk op de

woonomgeving en leefbaarheid wordt veroorzaakt. Uit de jurisprudentie⁴ is gebleken dat het opleggen van een bestuurlijke boete uitsluitend mogelijk is ten aanzien van de eigenaar die zelf feitelijk de woonruimte heeft onttrokken of omgezet. In de praktijk blijkt echter dat een aantal eigenaren een woonruimte illegaal omzet of onttrekt en daarna het pand doorverkoopt. Op basis van de huidige formulering kan de verkrijgende eigenaar niet beboet worden, waardoor op deze wijze het doel van de wet omzeild wordt. Dit leidt tot ongewenste situaties waartegen geen afdoend handhavinginstrumentarium beschikbaar is. Om dit soort malafide situaties te voorkomen wordt het met de Veegwet wonen tevens mogelijk om een bestuurlijke boete op te leggen indien een door de vorige eigenaar teweeggebrachte onrechtmatige situatie niet wordt teruggebracht in de rechtmatige toestand door de huidige eigenaar, of de huidige eigenaar nalaat om alsnog de daarvoor benodigde vergunning aan te vragen.

Concurrentie

De gemeente kan toeristenbelasting heffen voor logiesverstrekking in een hotel maar ook bij een particulier die tegen betaling logies verstrekt. Dit kan op basis van de Gemeentewet. Het hierop gebaseerde Besluit gegevensverstrekking gemeentelijke belastingheffing, biedt een grondslag voor het verstrekken van gegevens en inlichtingen voor de heffing van gemeentelijke belastingen, waaronder de toeristenbelasting. Ter versterking van de handhaving is het voornemen het genoemde besluit te wijzigen zodat een informatieplicht opgelegd kan worden aan tussenpersonen en bemiddelaars (digitale platforms) die betrokken zijn bij de toeristische verhuur. De verwerking van persoonsgegevens mag uitsluitend plaatsvinden voor dit doel.

Overlast

Naast de mogelijkheden die reeds bestaan om ernstige vormen van overlast tegen te gaan, biedt de initiatiefwet van het lid Tellegen (VVD) aanpak woonoverlast⁵, die op 1 juli 2017 van kracht wordt, de mogelijkheid om een specifieke gedragsmaatregel op te leggen aan een persoon die overlast veroorzaakt. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is een amendement van Kamerleden Van de Linde (VVD) en Bashir (SP) aangenomen waarmee een gedragsaanwijzing ook kan worden gegeven aan een persoon die zijn woning tegen betaling in gebruik geeft aan iemand die zijn woning gebruikt voor toeristische verhuur. Een dergelijke gedragsaanwijzing kan bijvoorbeeld een verbod voor toeristische verhuur inhouden indien een persoon zijn woning via een digitaal platform tegen betaling in gebruik geeft en daarmee herhaaldelijk overlastgevend toeristen in zijn huis laat verblijven. Het gaat hierbij om een directe aanpak van overlastgevend situaties als gevolg van toeristische verhuur indien omwonenden hierover de gemeente informeren.

3. Overeenkomst gemeente Amsterdam met Airbnb

Recentelijk heeft de gemeente Amsterdam een overeenkomst afgesloten met Airbnb. In deze overeenkomst zijn afspraken gemaakt over het bestrijden van ongewenste toeristische verhuur en het uitwisselen van informatie teneinde overlast te voorkomen. Het kabinet vindt het belangrijk om de ontwikkeling van digitale platforms niet te belemmeren

⁴ Raad van State, 28 mei 2014, zaaknummer 201309595/1/A3; Rechtbank Amsterdam, 8 augustus 2014, zaaknummer AWW-13_7725; Raad van State, 5 november 2014, zaaknummer 201401030/1/A3 en Raad van State 4 februari 2015, zaaknummer 201402931/1/A3.

⁵ Kamerstuk 34 007, nr. 11

met onnodige wetgeving of regels, maar te zorgen voor goede afspraken tussen consumenten, bedrijven en overheden. Zo is het wenselijk dat gemeenten en Airbnb afspraken maken om lokaal naar oplossingen te zoeken om ongewenste ontwikkelingen bij toeristische verhuur te voorkomen. Digitale platforms moeten hun verantwoordelijkheid nemen. Het kabinet vindt het daarom een goede zaak dat de gemeente Amsterdam een overeenkomst heeft afgesloten met Airbnb en hoopt dat dergelijke afspraken ook met andere digitale platforms kunnen worden gemaakt. Zulke overeenkomsten voorkomen extra administratieve lasten voor burgers en kunnen plaatsvinden zonder inbreuk op de grondrechten van de burgers.

4. Noodzaak voor verdere regulering

In de motie Gesthuizen wordt een meldplicht voor toeristische verhuur voorgesteld. Op basis van zo'n meldplicht zou de verhuurder bijvoorbeeld iedere verhuring moeten melden bij de gemeente indien de gemeente dit opneemt in de huisvestingsverordening. Een gemeente zou daarmee inzicht krijgen waar toeristische verhuur plaatsvindt en gericht kunnen voorlichten, handhaven en overlast bestrijden. Indien toeristische verhuur wordt geconstateerd en er geen melding is gemaakt, zou de gemeente een boete kunnen opleggen aan de verhuurder.

Het kabinet acht een afzonderlijke meldplicht die niet is gekoppeld aan een dagencriterium weinig effectief. Hiermee wordt geen bijdrage geleverd aan het bestrijden van overlast en oneerlijke concurrentie. Dit vormt daarmee een disproportionele administratieve last. Daar komt bij dat het kabinet eerder heeft aangegeven dat alle belangen voldoende zijn geborgd in bestaande wet- en regelgeving. Daarom zijn wij in gesprek gegaan met de gemeente Amsterdam om te kijken naar de mogelijkheden binnen het huidige juridisch instrumentarium om excessen bij toeristische verhuur aan te pakken. Vanuit de lokale omstandigheden onderbouwd, zou de gemeente het door hun gehanteerde dagencriterium in de huisvestingsverordening kunnen opnemen. Dat kan gepaard gaan met een vorm van verplichte informatieverstrekking. Hierbij kan worden gedacht aan een melding, maar ook is een combinatie met een registratie of vergunning mogelijk op basis van de huidige wettelijke kaders. Het kabinet is bereid om samen met de gemeente Amsterdam te bekijken hoe deze informatieverstrekking gegeven de mogelijkheden kan worden vormgegeven. Hierbij zal het belang van de gastvrijheidseconomie uiteraard in het oog worden gehouden.

Met het hierboven beschreven pakket wordt invulling gegeven aan de motie van Gesthuizen. Het kabinet is voornemens over twee jaar het effect van de genoemde maatregelen te evalueren. Hierbij wordt benadrukt dat de Wet aanpak woonoverlast en de overeenkomst die Amsterdam heeft gesloten met Airbnb reeds nieuwe handvaten bieden om op te treden tegen overlast, woningonttrekking en onveilige situaties als gevolg van toeristische verhuur. Het kabinet zal de ontwikkelingen aangaande toeristische verhuur blijven volgen met het oog op het waarborgen van een toereikend handhavinginstrumentarium voor gemeenten.

5. Invulling Toezegging

Tijdens het Algemeen Overleg Gastvrijheidseconomie van 7 december 2016 (Kamerstuk 26 419, nr. 66) is uw Kamer toegezegd een overzicht te leveren over de maatregelen die in een aantal Europese steden zijn genomen ten aanzien van toeristische verhuur via digitale platformen. Een

overzicht is als bijlage bij deze brief gevoegd⁶. Ik beschouw hiermee deze toezegging ingevuld.

6. Citydeal

Tijdens datzelfde Algemeen Overleg Gastvrijheidseconomie is uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken rond de citydeal toeristische verhuur. Zoals toen aangegeven hebben wij positieve gesprekken gevoerd met de in dit verband relevante gemeenten en Airbnb. Het kabinet ziet meerwaarde in een citydeal over toeristische verhuur omdat samenwerking met platforms bij kan dragen aan het borgen van onderliggende publieke belangen. Er is sinds het AO geen verandering geweest in het draagvlak binnen gemeenten om verdere stappen te zetten. Wij blijven met hen in gesprek om te zien hoe het draagvlak zich ontwikkelt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl