

Achtergrond nieuwe wet toeristische verhuur en de consequenties voor Utrechtse hosts

Onlangs is de nieuwe wet 'toeristische verhuur' van kracht geworden. Daarmee krijgen gemeenten een krachtig middel in handen om het verlenen van kleinschalige logies aan banden te leggen. In dit artikel beschrijven mr. Charlotte van Sadelhoff en mr. Wouter van Galen het waarom van de nieuwe wet en wat de consequenties daarvan zijn voor vakantieverhuurders (al of niet via Airbnb), bed-and-breakfasts en overige daarop gelijkende logiesvoorzieningen. De auteurs zijn verbonden aan het Utrechtse advocatenkantoor 'De Advocaten van Van Riet' en gespecialiseerd op het vlak toeristische verhuur van woonruimte.

Toeristische Verhuur van woonruimte

- door mr. Charlotte van Sadelhoff en mr. Wouter van Galen

De toeristische verhuur van woonruimte komt sinds de opkomst van digitale platforms zoals Airbnb, Wimdu, Homeaway of Booking.com steeds vaker voor. De Wet toeristische verhuur van woonruimte biedt gemeenten mogelijkheden om de potentiële negatieve effecten van toeristische verhuur van woonruimte te voorkomen of te beperken. Denk hierbij onder meer aan het tegengaan van het oneigenlijk gebruik van woonruimte en de onttrekking van woonruimte aan de woningvoorraad. Daarvan zal minder snel sprake zijn bij een Bed & Breakfast (B&B) waarvan de eigenaar meestal in de woning aanwezig is / woont, maar uitgesloten is het niet. Waarschijnlijk treedt de Wet toeristische verhuur van woonruimte in werking op 1 januari 2021.

In dit artikel wordt het volgende uitgewerkt:

1. Huidige wetgeving met betrekking tot vakantieverhuur
2. De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 januari 2020
3. Nieuwe beleidsregels gemeente Utrecht
4. De Wet toeristische verhuur van woonruimte

1. Huidige wetgeving - Huisvestingswet 2014

Totdat de Wet toeristische verhuur van woonruimte (hierna: "de Wet") in werking treedt, bevatten artikel 21 e.v. van de Huisvestingswet 2014 de geldende wetsbepalingen voor toeristische verhuur van woonruimte.

In artikel 21 van de Huisvestingswet 2014 is vastgelegd dat het verboden is om een woonruimte, behorend tot een in de huisvestingsverordening aangewezen categorie gebouwen, zonder vergunning aan de bestemming tot bewoning te onttrekken. Een woonruimte is een besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden, daaronder ook begrepen een standplaats (voor een woonwagen). Met 'bewoning' wordt bedoeld dat de woonruimte dient als hoofdverblijf.

Op grond van artikel 24 van de Huisvestingswet 2014 kan de gemeenteraad in de huisvestingsverordening onder andere regels stellen omtrent de gronden die tot weigering van een vergunning als bedoeld in artikel 21 kunnen leiden en de voorwaarden en voorschriften die burgemeester en wethouders kunnen verbinden aan een vergunning.

2. Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Op 29 januari 2020 heeft de Afdeling een uitspraak gedaan in een zaak over vakantieverhuur via Airbnb (ECLI:NL:RVS:2020:261). In deze zaak had een mevrouw in Amsterdam (hierna: "appellante") haar woning voor vijf nachten verhuurd via Airbnb, maar had nagelaten om dit te melden bij de gemeente. De gemeente heeft toen een boete van € 6.000,- opgelegd, omdat ze niet had voldaan aan de meldplicht, waar ze op grond van de Huisvestingsverordening van de gemeente Amsterdam wel toe verplicht was.

Appellante stelde daarop dat geen wettelijke grondslag bestaat voor de meldplicht. Om die reden kan geen boete worden opgelegd wegens de omstandigheid dat zij zich niet aan de meldplicht heeft gehouden, aldus appellante. De Afdeling heeft het beroep van appellante gegrond verklaard en inderdaad overwogen dat er geen wettelijke grondslag bestaat voor de meldplicht. Volgens de Afdeling is op grond van de Huisvestingswet immers een vergunning nodig voor vakantieverhuur, ook al wordt een woning voor maar vijf nachten verhuurd aan toeristen:

“3.1. (...) Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van die bepaling (TK 1987 1988, 20520, nr. 3, blz. 90) valt onder het begrip 'aan de bestemming onttrekken' zowel slopen als elk gebruik voor een ander doel dan voor bewoning. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw blijkt niet dat de wetgever een andere betekenis aan dit begrip heeft beoogd te geven. (...)

3.3. (...) Als een woning immers voor een korte periode wordt verhuurd aan, en gebruikt door, toeristen, kan die woning voor de duur van de verhuurovereenkomst niet voor bewoning worden gebruikt. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de woning door de geconstateerde vakantieverhuur aan de bestemming tot bewoning (tijdelijk) is onttrokken in de zin van artikel 21, eerste lid, aanhef en onder a, van de Hw. Omdat [appellante] niet over een vergunning beschikte om de woning op die wijze aan de bestemming tot bewoning te onttrekken, heeft de rechtbank terecht overwogen dat [appellante] artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw heeft overtreden. (...)

De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat artikel 3.1.2, vijfde lid, van de Hv vrijstelling verleent van het ingevolge artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw geldende verbod, terwijl de Hw de gemeenteraad geen bevoegdheid geeft vrijstelling van dat verbod te verlenen. Daarom is artikel 3.1.2, vijfde lid, van de Hv in strijd met artikel 21, aanhef en onder a, van de Hw en acht de Afdeling die bepaling in de Hv onverbindend.”

De Huisvestingsverordening van de gemeente Amsterdam was volgens de Afdeling aldus in strijd met de Huisvestingswet, omdat daar niet in was vastgelegd dat altijd een vergunning voor vakantieverhuur noodzakelijk is.

Gevolgen uitspraak

Voor de gemeente Amsterdam, maar ook voor andere gemeenten, betekent de uitspraak dat er geen vrijstelling meer mag worden verleend van het verbod om zonder vergunning een woning aan toeristen te verhuren. Met vrijstelling wordt dus ook een meldingsplicht bedoeld, omdat een melding geen vergunning is. Wel mogen gemeenten boetes opleggen aan inwoners die zonder vergunning hun woning aan toeristen verhuren. Indien een gemeente hiervoor aanvullende regels wil maken, door bijvoorbeeld te bepalen in welke gevallen zij wel en in welke gevallen zij geen boetes oplegt en hoe hoog die boetes dan zijn, dan zal de gemeente de gemeentelijke huisvestingsverordening moeten wijzigen.

3. Nieuwe beleidsregels gemeente Utrecht

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2020 heeft de gemeente Utrecht haar beleid met betrekking tot particuliere vakantieverhuur aangepast. De nieuwe beleidsregel 'Wijziging samenstelling van de woonruimtevoorraad' (hierna: “de nieuwe beleidsregel”) is in werking getreden op 8 juli 2020. Voorheen mochten verhuurders hun woning voor maximaal 60 nachten per kalenderjaar verhuren aan toeristen zonder onttrekkingsvergunning. Ook gold dat geen onttrekkingsvergunning vereist was voor particuliere vakantieverhuur. Dat geldt vanaf 8 juli 2020 in bepaalde situaties niet meer.

In de nieuwe beleidsregel is vastgelegd dat voor particuliere vakantieverhuur een onttrekkingsvergunning ex. artikel 3.1.2, onder a, van de gemeentelijke huisvestingsverordening verplicht is. Het college van burgemeester en wethouders is overigens niet verplicht om een onttrekkingsvergunning te verlenen.

Particuliere vakantieverhuur wordt daarbij gedefinieerd als:

“verhuur van de gehele woning waarbij de eigenaar de gehele woning incidenteel verhuurt aan toeristen of andere bezoekers van de stad, waarbij de eigenaar/hoofdhuurder zelf ingeschreven staat op het adres, maar meestal niet in de woning aanwezig is tijdens de verhuring.”

Uit deze definitie valt af te leiden dat een B&B en de verhuur van een gedeelte van een woning aan toeristen of andere bezoekers van de stad niet te kwalificeren zijn als particuliere vakantieverhuur. Waarschijnlijk is dat het geval, omdat de eigenaar/verhuurder in die situaties tijdens de verhuring nog wel in de woning aanwezig is.

Toch lijkt op grond van artikel 3.1.2 van de huisvestingsverordening voor een B&B en de verhuur van een gedeelte van een woning wel een onttrekkingsvergunning benodigd te zijn, omdat onder ‘onttrekking’ wordt verstaan:

“Hieronder wordt mede begrepen het deels onttrekken van woonruimte in een pand waardoor de gehele woonruimte niet langer geschikt is voor bewoning door een huishouden van dezelfde omvang als waarvoor deze zonder zodanige onttrekking geschikt is.”

Ondanks dat het college van burgemeester en wethouders inmiddels zou hebben aangegeven dat voor een B&B noch voor de verhuur van een deel van de woning aan toeristen of andere bezoekers van de stad een onttrekkingsvergunning benodigd is, is de Host Club Utrecht voornemens om hierover vragen te stellen aan de gemeente zodat dit duidelijk wordt. Wordt vervolgd!

Voorwaarden voor een onttrekkingsvergunning

Aan een onttrekkingsvergunning worden de volgende voorwaarden verbonden:

- maximaal 60 dagen per jaar: aaneengesloten mag, maar hoeft niet;
- de vergunninghouder dient op het aangeboden adres in de Basisregistratie Personen (BRP) ingeschreven te zijn als hoofdbewoner en ook feitelijk woonachtig te zijn;
- bij een kadastraal woonoppervlak van minder dan 200 m² zijn maximaal 6 personen per nacht toegestaan;
- bij een kadastraal woonoppervlak van 200 m² of meer zijn maximaal 8 personen per nacht toegestaan.

Verder mag door de particuliere vakantieverhuur geen overlast ontstaan in de zin van:

- ernstige en/of herhaalde geluid- of geurhinder;
- ernstige en/of herhaalde hinder van dieren;
- ernstige en/of herhaalde hinder van bezoekers of personen die tijdelijk in de woning of op het erf aanwezig zijn;
- ernstige en/of aanhoudende overlast door vervuiling of verwaarlozing van de woning of het erf;
- intimidatie van huurders vanuit de woning of vanaf het erf.

Het college van burgemeester en wethouders zou hebben aangegeven dat de andere weigeringsgronden ex. artikel 3.1.4 van de huisvestingsverordening, zoals de leefbaarheidstoets en de financiële compensatie, niet van toepassing zijn voor een onttrekkingsvergunning ten behoeve van particuliere vakantieverhuur.

Naar aanleiding van vragen hieromtrent door de Host Club Utrecht heeft het college van burgemeester en wethouders (ook) aangegeven dat voor het verkrijgen van een onttrekkingsvergunning ten behoeve van particuliere vakantieverhuur een bedrag van maximaal € 153,30 aan leges verschuldigd is, niet minimaal € 1.278,50 (in 2020) zoals voor een onttrekkingsvergunning te doen gebruikelijk is.

Gevolgen en risico's van de nieuwe beleidsregel

Er geldt geen overgangsregeling. Dat betekent dat iedere eigenaar/verhuurder vanaf 8 juli 2020 feitelijk in overtreding is als hij niet beschikt over een onttrekkingsvergunning, maar er wel particuliere vakantieverhuur plaatsvindt. Bij een overtreding kan handhavend worden opgetreden. Op grond van de

nieuwe beleidsregel houdt dat in dat een last onder dwangsom danwel een last onder bestuursdwang én een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, oplopend van € 7.500 tot € 12.500,- bij de eerste overtreding tot € 18.500,- bij de tweede overtreding

Indien een verhuurder incidenteel een woning geheel verhuurt voor particuliere vakantieverhuur, dan is het in ieder geval verstandig daarvoor zo snel als mogelijk een onttrekkingsvergunning aan te vragen.

4. Inwerkingtreding Wet toeristische verhuur van woonruimte

De huidige reguleringsmogelijkheden van toeristische verhuur zoals geregeld in artikel 21 van de Huisvestingswet, komen te vervallen met inwerkingtreding van de Wet. De beoogde datum voor inwerkingtreding van de Wet is 1 januari 2021.

De Wet voegt een nieuwe paragraaf toe aan de Huisvestingswet 2014. Deze creëert voor de gemeente de bevoegdheid om door middel van een huisvestingsverordening een registratie-, meld- en/of vergunningplicht in te stellen, waar het gaat om toeristisch verhuren van woonruimte. Dat is overigens geen verplichting. De gemeente kan er ook voor opteren om de oude praktijk – van vóór de uitspraak van 29 januari 2020 – in ere te herstellen door in de huisvestingsverordening gevallen aan te wijzen waarvoor een vrijstelling geldt of waarin een ontheffing wordt verleend van het verbod om zonder onttrekkingsvergunning woonruimte aan de woningvoorraad te onttrekken.

Toeristische verhuur volgens de Wet is overigens iets anders dan particuliere vakantieverhuur zoals bedoeld in de nieuwe beleidsregel. Toeristische verhuur wordt immers gedefinieerd als:

“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”.

Hieronder vallen dus ook een B&B en de verhuur van een gedeelte van een woning, anders dan bij particuliere vakantieverhuur het geval is.

Eenmalige registratieplicht

In de Wet is bepaald dat de gemeente in de huisvestingsverordening een registratieverplichting kan vastleggen.

Indien een registratieverplichting wordt opgenomen in de huisvestingsverordening, dan dient de aanbieder diens persoonsgegevens te verstrekken alsmede de adresgegevens van de aangeboden woonruimte. Deze gegevens kunnen worden gebruikt ten behoeve van het innen van de toeristenbelasting en de handhaving van (brand)veiligheidseisen voor logies uit het Bouwbesluit 2012.

In de Wet is bepaald dat het verboden is om woonruimte voor toeristische verhuur aan te bieden zonder vermelding van het registratienummer bij iedere aanbieding van die woonruimte. Dit verbod is gericht op de aanbieder van de woonruimte voor toeristische verhuur, maar de Wet bevat tevens een verbod gericht op de partij die het aanbod van woonruimte voor toeristische verhuur publiceert, veelal het digitale platform. In de Wet is immers ook bepaald dat het verboden is om een aanbod van woonruimte voor toeristische verhuur te publiceren zonder vermelding van het registratienummer. Op overtreding van deze verboden rust een boete.

De partij die het aanbod van woonruimte voor toeristische verhuur publiceert, dient de aanbieder van de woonruimte voor toeristische verhuur op deze verboden te wijzen. Op overtreding van die verplichting rust ook een boete.

Nachtencriterium en meldplicht

Indien in de huisvestingsverordening een registratieplicht is opgenomen, dan kan de gemeente tevens bepalen dat een woonruimte slechts een maximaal aantal nachten per jaar toeristisch verhuurd mag worden.

Indien een nachtcriterium is vastgesteld, dan kan in de verordening ook worden vastgelegd dat de woningaanbieder iedere toeristische verhuring moet melden bij de gemeente. De gemeente kan dan controleren of aan het gestelde nachtcriterium wordt voldaan.

Op overtreding van het nachtcriterium en de meldplicht rust ook een boete.

De partij die het aanbod van woonruimte voor toeristische verhuur publiceert, dient de aanbieder van de woonruimte voor toeristische verhuur ook op deze verplichtingen te wijzen. Op overtreding van die verplichting rust ook weer een boete.

Ook kan – mits dat in de huisvestingsverordening is bepaald – worden verboden dat de partij die het aanbod van woonruimte voor toeristische verhuur publiceert een aanbieding voor toeristische verhuur gedurende de rest van het jaar toont. Voorwaarde is wel dat die partij ervan in kennis is gesteld dat de woonruimte die wordt aangeboden reeds voor het in de huisvestingsverordening bepaalde maximaal aantal nachten in dat jaar in gebruik is gegeven voor toeristische verhuur. Op overtreding van dit verbod rust wederom een boete. Het lijkt ons overigens dat dit verbod niet zover mag gaan dat de aanbieding helemaal moet worden verwijderd, omdat boekingen voor het volgende jaar daarmee ook worden tegengegaan.

Vergunningplicht

De Wet voorziet tevens in de mogelijkheid van een vergunningensysteem. Dat vergunningensysteem kan voor de gehele gemeente gelden, maar ook voor bepaalde gebieden.

Een vergunningplicht maakt het mogelijk de toeristische verhuur van woonruimte onder voorwaarden te brengen en daarbij zelfs een maximum te stellen aan het aantal vergunningen dat in een bepaald gebied kan worden uitgegeven. Omdat hierdoor sprake kan zijn van schaarse vergunningen, is het noodzakelijk dat de huisvestingsverordening voorziet in een eerlijke, transparante en niet-discriminatoire verdelingsprocedure waarbij iedere vorm van willekeur wordt uitgesloten. Dit kan op basis van het uitgangspunt 'wie het eerst komt, het eerst maalt', maar dat hoeft niet. Verder brengt dit met zich mee dat een vergunning in beginsel niet voor onbepaalde tijd kan worden verleend.

Uitsluitend bij ernstige problemen in bepaalde buurten kan de gemeente een quotum stellen op het aantal vergunningen voor woonruimten waar toeristische verhuur mag plaatsvinden. Wat die ernstige problemen zijn, wordt echter niet in de Wet noch in de Memorie van Toelichting bij de Wet toegelicht.

Op overtreding van de vergunningplicht rust uiteraard een boete.

Woonfraude

Een ander belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel is een effectievere aanpak van woonfraude door middel van sanctionering. Onder woonfraude wordt onder meer verstaan het in gebruik geven van een woonruimte voor toeristische verhuur in strijd met de in de huisvestingsverordening opgenomen voorwaarden.

De Wet biedt gemeenten de mogelijkheid om in geval van (herhaaldelijke) overtreding van hetzelfde verbod hoge boetes op te leggen, zodat het illegaal verhuren van woningen niet meer winstgevend is. In het meest ongunstige scenario kan de boete zelfs oplopen tot € 87.000,- (prijsspeil 1 januari 2020).

Daarnaast biedt de Wet gemeenten de mogelijkheid om in de huisvestingsverordening te bepalen dat burgemeester en wethouders:

- een verbod kunnen opleggen – zulks op straffe van een boete – tot het aanbieden van een woonruimte voor toeristische verhuur voor ten hoogste een jaar, indien die aanbieder binnen 5 jaar ten minste twee maal een bestuurlijke boete is opgelegd voor overtreding van de bij de huisvestingsverordening aan toeristische verhuur gestelde eisen;
- een aanwijzing kunnen geven aan een digitaal platform om de aanbieding voor toeristische verhuur van de aanbieder aan wie een verbod zoals hiervoor is bedoeld is opgelegd te blokkeren.

Overgangsrecht

In de Wet is tot slot bepaald dat regels over de toeristische verhuur van woonruimte in bestaande huisvestingsverordeningen komen te vervallen één jaar na inwerkingtreding van de Wet.

Indien in de huisvestingsverordening op basis van de Wet een registratieverplichting wordt opgenomen, dan geldt voor bestaande aanbieders van woonruimte voor toeristische verhuur de verplichting om zich binnen zes maanden na inwerkingtreding van de registratieverplichting te registreren. Nieuwe aanbieders dienen zich direct na inwerkingtreding van de registratieverplichting te registreren.

Verder kan de gemeenteraad in de huisvestingsverordening bepalen dat een vergunning voor toeristische verhuur die is verleend met toepassing van artikel 21 van de Huisvestingswet 2014 vóór inwerkingtreding van de Wet, gelijk wordt gesteld met een vergunning voor toeristische verhuur op basis van artikel 23c (nieuw) van de Wet.

Conclusie

Op 29 januari 2020 heeft de Afdeling uitspraak gedaan met betrekking tot de verhuur van een woonruimte aan toeristen in Amsterdam. Als gevolg van die uitspraak is vakantieverhuur zonder vergunning verboden. Omdat de Wet toeristische verhuur van woonruimte nog niet in werking is getreden, gaan gemeenten nu verschillend om met de uitspraak van de Afdeling.

In de gemeente Utrecht is op 8 juli 2020 de nieuwe beleidsregel 'Wijziging samenstelling van de woonruimtevoorraad' in werking getreden. De nieuwe beleidsregel geldt in ieder geval totdat de Wet toeristische verhuur van woonruimte in werking is getreden. De nieuwe beleidsregel houdt kort gezegd in dat altijd een onttrekkingsvergunning benodigd is. Aan de onttrekkingsvergunning worden voorwaarden verbonden. Eén van die voorwaarden is dat de particuliere vakantieverhuur maximaal 60 nachten per jaar mag plaatsvinden. Er geldt geen overgangsrecht. Dat betekent dat ingeval van particuliere vakantieverhuur iedere verhuurder vanaf 8 juli 2020 feitelijk in overtreding is en er handhavend kan worden opgetreden.

De Wet toeristische verhuur van woonruimte treedt waarschijnlijk op 1 januari 2021 in werking. De Wet creëert voor gemeenten de bevoegdheid, niet de verplichting, om door middel van een huisvestingsverordening een registratie-, meld- en/of vergunningplicht in te stellen om de toeristische verhuur van woonruimte te reguleren en controleren.

Totdat de Wet in werking is getreden, is ons advies aan eigenaars/verhuurders binnen de gemeente Utrecht om ingeval van particuliere vakantieverhuur van woonruimte zo snel mogelijk een onttrekkingsvergunning aan te vragen!

Utrecht, 9 oktober 2020