

Handreiking toeristische verhuur van woonruimte, voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Inwerkingtreding en overgangsrecht	3
2	Vormen en instrumenten	6
2.1	Vormen van toeristische verhuur	6
2.2	Nieuwe instrumenten	6
2.3	Gecombineerde inzet van de instrumenten	9
2.4	Grondslag in schaarste of leefbaarheid	9
2.5	Handhaving	11
2.6	Samenhang met bestaande instrumenten	12
2.7	Vrijstelling of ontheffing woonruimtevoorraadbeheer	12
3	Wijziging modelverordening	15
3.1	Onderwerpen	15
3.2	Maatwerk	15

1 Inleiding

Op 1 januari 2021 is de Wet toeristische verhuur van woonruimte in werking getreden. Deze wet heeft de [Huisvestingswet 2014](#) gewijzigd in verband met de aanpak van ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte (hierna: wet).

Gemeenten hebben nu de bevoegdheid om door middel van de Huisvestingsverordening een registratie-, meld- en/of vergunningplicht of ontheffingsplicht in te stellen om toeristische verhuur van woonruimte te reguleren en te controleren.

1.1 Aanleiding

Toeristische verhuur van woonruimte vond plaats lang voordat de digitale verhuurplatforms¹ bestonden, maar wel op beperktere schaal. Door deze verhuurplatforms worden de vraag en het aanbod op een eenvoudigere wijze samengebracht, met als gevolg dat de toeristische verhuur van woonruimte aanzienlijk in omvang is toegenomen. Bij de behandeling van de Wet toeristische verhuur heeft het kabinet gesteld dat in veel gevallen toeristische verhuur van woonruimte geen onwenselijke situatie oplevert wanneer de woonruimte kort, tijdelijk en aan een beperkt aantal gasten wordt verhuurd². Ook wordt toeristische verhuur van woonruimte gezien als een aanvulling op de gastvrijheidseconomie en moet deze innovatieve ontwikkeling voldoende kansen krijgen. Daarom staat het kabinet positief tegenover toeristische verhuur, mits de publieke belangen op een adequate manier geborgd zijn.

Grootschalige verhuur van woonruimte aan toeristen kan ook ongewenste effecten hebben op zaken als de woningmarkt, de leefbaarheid, de veiligheid en het gelijke speelveld voor andere aanbieders van toeristische accommodatie.

De wet biedt gemeenten nu het instrumentarium om de negatieve effecten van toeristische verhuur van woonruimte te bestrijden met behulp van het wettelijke systeem voor de regulering van toeristische verhuur van woonruimte.

De belangrijkste redenen voor het reguleren van de toeristische verhuur van woonruimte zijn:

- Het tegengaan van het oneigenlijk gebruik van woonruimten; dit is met name onwenselijk in gemeenten waar schaarste aan woonruimte is.
- De impact op de leefbaarheid van de woonomgeving; dit is met name het geval in gebieden waar een concentratie van toeristische verhuur plaatsvindt.
- De (brand)veiligheid van woonruimten die voor toeristische verhuur worden aangeboden; niet iedere woonruimte is geschikt voor toeristische verhuur.
- Het gelijke speelveld voor aanbieders van toeristische accommodatie voor toeristen kan worden verstoord. Zo kan zowel voor overnachtingen in hotels als voor toeristische verhuur van een woonruimte toeristenbelasting worden gevraagd, terwijl het innen van toeristische belasting bij toeristische verhuur van woonruimte lastig is omdat niet altijd bekend is wie zijn woonruimte toeristisch verhuurt.

1.2 Inwerkingtreding en overgangsrecht

Op 1 januari 2021 is de wetswijziging ingegaan. Gemeenten die toeristische verhuur van woningen wensen te reguleren, zullen voortaan de nieuwe instrumenten moeten toepassen. Voor de regulering van toeristische verhuur kan niet langer gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die

¹ Zoals: AirBnB, Expedia, Booking.com, homeAway.com, HouseTrip.com en bed&breakfast.nl.

² Zie Kamerstukken 33 009, nr. 12.

artikel 21 van de wet bood (het reguleren van toeristische verhuur door middel van een onttrekkingsvergunning).

Artikel 51, tweede lid, aanhef en onder b, van de wet bepaalt dat regels over de toeristische verhuur van woonruimte in bestaande huisvestingsverordeningen per 1 januari 2022 komen te vervallen. Tot dan hebben gemeenten dus de tijd om hun Huisvestingsverordening aan te passen.

In de Huisvestingsverordening kan worden bepaald dat een vergunning voor wat nu toeristische verhuur heet, die is verleend met toepassing van het oude artikel 21 van de wet, gelijk wordt gesteld met een vergunning voor toeristische verhuur op basis van het nieuwe artikel 23c van de wet.³

Het nieuwe hoofdstuk 3A, Toeristische verhuur van woonruimte, van de VNG Model Huisvestingsverordening (hierna: modelverordening) bevat de regulering van toeristische verhuur van woonruimte, zie ook paragraaf 3.1.

Overgangstermijn van zes maanden of een jaar voor bestaande aanbieders (registratieplicht en vergunningplicht)

Indien in de Huisvestingsverordening een registratieverplichting voor toeristische verhuur wordt opgenomen, geldt voor bestaande aanbieders van woonruimte voor toeristische verhuur de verplichting om zich binnen zes maanden na inwerkingtreding van de registratieverplichting te registreren (artikel 51, eerste lid, van de wet). Hierdoor hebben ze de tijd om hun aanbieding aan te passen aan de nieuwe wettelijke vereisten. Met de verhuurplatforms⁴ is afgesproken dat ze de aanbieders hierover zullen informeren. Voor nieuwe aanbieders geldt de registratieverplichting direct.⁵ Er geldt effectief pas een registratieplicht als in de Huisvestingsverordening gebruik is gemaakt van de mogelijkheid die artikel 23a van de wet noemt.

De modelverordening geeft de bestaande aanbieders in artikel 21e, vierde lid, eenzelfde overgangstermijn voor de vergunningplicht.

Als voor een al bestaande activiteit een stelsel van schaarse vergunningen wordt ingevoerd, waardoor bestaande 'toeristische verhuurders' de kans lopen geen vergunning te kunnen krijgen, eist de zorgvuldigheid volgens de jurisprudentie van de bestuursrechter dat wie aldus buiten de boot valt, nog enige tijd zijn activiteiten moet kunnen voortzetten.⁶ Daarom voorziet artikel 21g, vierde lid, van de modelverordening voor deze gevallen in een terme de gr ace van een jaar.

Medeverantwoordelijkheid verhuurplatforms bij overtreding regels

De wet is per 1 juli 2021 uitgebreid met regels voor digitale platforms (online verhuur platforms). Zij mogen in gemeenten waar een registratieplicht geldt, geen advertenties publiceren zonder registratienummer. Dit vereiste geldt overigens voor een ieder die een aanbod tot het gebruik van een woonruimte publiceert.⁷

Op deze manier hoeven gemeenten niet bij elke advertentie zonder registratienummer het platform te verzoeken om de gegevens van de aanbieder. Ook is het zo voor de aanbieder zelf duidelijk dat zij geen advertenties kunnen plaatsen zonder registratienummer, indien dat in de desbetreffende gemeente verplicht is. De (digitale) verhuurplatforms moeten de aanbieders hierover informeren.⁸ Deze wettelijke verplichtingen zijn getoetst en goedgekeurd door de Europese Commissie.

Hierdoor hebben ook de verhuurplatforms een verantwoordelijkheid in het tegengaan van overlast

3 Artikel 51, lid 2, b.

4 "Digitaal platform: degene die een dienst van de informatiemaatschappij verleent gericht op het publiceren van aanbiedingen voor toeristische verhuur", artikel 1, a.

5 Kamerstukken 35 353, nr. 3, p. 32.

6 Zie ook de VNG-handreiking schaarse vergunningen (2018).

7 Artikel 23a, lid 3; Stb. 2020, 460.

8 Artikel 23d; Staatsblad 2020: 460.

en verdringing op de woningmarkt. Bij een overtreding van de verplichtingen kan een boete worden opgelegd van ten hoogste de derde categorie.⁹ Regulering van toeristische verhuur van woonruimte

De wet kent in hoofdstuk 4 nu een nieuwe paragraaf 1a, Toeristische verhuur van woonruimte. Deze creëert voor gemeenten de bevoegdheid om in de Huisvestingsverordening een registratie-, melden/of vergunningplicht of ontheffingsplicht in te stellen met betrekking tot het toeristisch verhuren van woonruimte. Dit is dus geen verplichting; ook voordien was een Huisvestingsverordening niet verplicht. In dit hoofdstuk beschrijven we de wettelijke mogelijkheden.

⁹ Artikel 35, lid 2, b; een boete met als maximum de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht: € 8.700 per 1 januari 2020.

2 Vormen en instrumenten

2.1 Vormen van toeristische verhuur

Toeristische verhuur is 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".¹⁰ Hieronder vallen dus ook een Bed & Breakfast (hierna: B&B) en de verhuur van een gedeelte van de woning.

Woningruil en huisbewaring vallen hier **niet** onder omdat bij woningruil en huisbewaring de bewoners zich moeten inschrijven in de BRP. Ook recreatiewoningen vallen niet onder de reikwijdte van de toeristische verhuur. De memorie van toelichting bij de wet stelt dat met 'bewoning' als genoemd in de begripsbepaling van 'woonruimte' bedoeld wordt dat de woonruimte dient als hoofdverblijf. Ruimten die, gegeven hun inrichting en voorzieningen, geschikt zijn voor tijdelijk recreatief verblijf, zoals vakantiewoningen zijn geen woonruimten in de zin van de wet. Woonboten vallen wel onder de begripsbepaling van 'woonruimte'.

De in de Huisvestingsverordening op te nemen bepalingen richten zich tot eenieder die woonruimte aanbiedt of in gebruik geeft voor toeristische verhuur. Dat kan de eigenaar, de huurder of een andere partij zijn.¹¹

De volgende vormen van toeristische verhuur kunnen in elk geval worden onderscheiden:

- A. **toeristische woningverhuur kort:** toeristisch verhuren van een zelfstandige woonruimte voor een periode van hoogstens een maand;
- B. **toeristische woningverhuur lang:** toeristisch verhuren van een zelfstandige woonruimte voor een periode van meer dan een maand maar niet meer dan zes maanden;
- C. **tweede woning:** verhuren van een zelfstandige woonruimte voor een periode van meer dan zes maanden aan iemand die zijn hoofdverblijf elders heeft en daar als ingezetene is ingeschreven in de basisregistratie personen;
- D. **toeristische kamerverhuur kort:** toeristisch verhuren van een deel van een woonruimte voor een periode van hoogstens een maand waarbij de hoofdbewoner in het overige deel verblijft;
- E. **toeristische kamerverhuur lang:** toeristisch verhuren van een deel van een woonruimte voor een periode van meer dan een maand waarbij de hoofdbewoner in het overige deel verblijft;

In de Huisvestingsverordening moeten alle vormen van toeristische verhuur worden opgesomd die men op de een of andere manier wil reguleren (zie artikel 21b, eerste variant, van de modelverordening). Hierbij heeft de gemeente de nodige keuzevrijheid, waarbij bovenstaande vormen van toeristische verhuur inspiratie bieden.

2.2 Nieuwe instrumenten

Instrument 1: Registratieplicht

In de wet is bepaald dat de gemeente in de Huisvestingsverordening een registratieverplichting kan opleggen aan verhuurders die hun woning verhuren aan toeristen.¹² Dan dient de aanbieder eenmalig een **registratienummer** aan te vragen en daarbij zijn persoonsgegevens en het adres van de woonruimte – die hij voor toeristische verhuur in gebruik wil geven als dit een ander adres is dan zijn woonadres – te vermelden.

Het registratienummer moet de verhuurder vermelden bij elke advertentie op platforms zoals AirBnB, Booking.com en Expedia of andere verhuurplatforms. Dit geeft gemeenten meer zicht op

¹⁰ Artikel 1, i.

¹¹ Kamerstukken 35 353, nr. 3, p. 6.

¹² Artikel 23a.

de adressen en personen die verhuren aan toeristen en daarmee een goede informatiepositie als basis voor bijvoorbeeld de handhaving van (brand)veiligheidseisen voor logies uit het Bouwbesluit 2012 of het innen van toeristenbelasting¹³. Hierbij moet worden aangetekend dat de wet als **doel** heeft dat de gemeente maatregelen kan nemen met het oog op het behoud en de samenstelling van de woonruimtevoorraad of het behoud van de leefbaarheid in de woonomgeving; **niet** het innen van de toeristenbelasting. Het is dan ook niet de bedoeling om de registratie- of meldplicht in te voeren uitsluitend voor het (meer efficiënt) innen van toeristenbelasting.¹⁴ Wel is aan te bevelen contact op te nemen met de gemeentelijke afdeling die over de toeristenbelasting gaat, zodat ook zij op de hoogte zijn van de registratie. Naast de verplichting om het registratienummer te vermelden bij iedere aanbieding, kunnen op basis van andere wettelijke regels verplichtingen gelden waaraan een aanbieder moet voldoen. Denk hierbij aan het bestemmingsplan of brandveiligheidsvoorschriften.¹⁵

De eenmalige registratie is digitaal, laagdrempelig en kosteloos. Wie zich registreert ontvangt een registratienummer. Er zijn geen voorwaarden verbonden aan het verkrijgen van het registratienummer dat elektronisch en direct wordt verstrekt. Het verstrekken van het registratienummer is een besluit als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Registratienummer verstrekken via www.toeristischeverhuur.nl

Het verstrekken van het registratienummer kan verlopen via de website toeristischeverhuur.nl.

Aan het gebruik van deze dienst zijn voor de gemeente kosten verbonden.

Wanneer een gemeente het verplichte registratienummer wil introduceren, kan contact worden opgenomen door een e-mail te sturen naar aanluiten@toeristischeverhuur.nl. Voor het integreren van de webapplicatie in de gemeentelijke dienstverlening is een concreet implementatieplan beschikbaar.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdt een overzicht bij van gemeenten die de registratieverplichting hebben ingevoerd of voornemens zijn dat te doen, samen met een link naar de website van de gemeente waar men zich kan registreren. Zie hiervoor deze [website](#).

Instrument 2: Nachtcriterium en meldplicht

Indien in de Huisvestingsverordening een registratieplicht is opgenomen, kan daarnaast ook worden bepaald dat een woonruimte slechts een maximaal aantal nachten per jaar toeristisch verhuurd mag worden (**nachtcriterium**),¹⁶ dit om de druk op de woningmarkt te verminderen of de leefbaarheid te bevorderen. De gemeenteraad dient te onderbouwen waarom de inzet van dit instrument noodzakelijk is én waarom het maximum niet hoger kan.

Indien een nachtcriterium is vastgesteld, dan kan in de Huisvestingsverordening tevens worden bepaald dat de aanbieder iedere toeristische verhuring moet melden bij de gemeente (**meldplicht**).¹⁷ De gemeente kan dan gemakkelijker controleren of aan het gestelde nachtcriterium wordt voldaan.

Het is ook mogelijk de registratieplicht te laten gelden voor de gehele gemeente en de meldplicht en het nachtcriterium uitsluitend voor bepaalde gebieden.¹⁸

Geen nachtcriterium voor B&B (in de wijziging van de modelverordening aangeduid als 'toeristische kamerverhuur')

In het geval van een B&B is de hoofdbewoner tijdens de verhuur aanwezig, waardoor de overlast

13 Artikel 23f, lid 3, b.

14 Kamerstukken 35 353, nr. 3, p. 7.

15 Kamerstukken 35 353, nr. 3, p. 7.

16 Artikel 23b.

17 Artikel 23b, lid 2.

18 Kamerstukken 35 353, nr. 3, p. 9.

voor de directe woonomgeving doorgaans heel beperkt blijft. Tevens oefent de uitbater deze activiteit vaak bedrijfsmatig uit. Daarom is het niet redelijk hiervoor een beperking op te leggen inzake het aantal nachten dat er toeristen mogen verblijven in de B&B. Als de gemeente deze vorm van toeristische verhuur van woonruimte toch wil reguleren, ligt een vergunningplicht meer voor de hand.¹⁹

Instrument 3: Vergunningplicht

Naast de registratie- en meldplicht en het nachtcriterium voorziet de wet tevens in de mogelijkheid om een **vergunningsplicht** in te voeren. De vergunningplicht kan voor de **gehele gemeente** gelden, maar ook voor **bepaalde gebieden**²⁰. Hiermee kan – al dan niet onder voorwaarden²¹ – toeristische verhuur worden toegestaan en daarmee een balans tussen wonen en toeristische verhuur van woonruimte (in de aangewezen gebieden) worden verzekerd. Een vergunningplicht kan slechts worden ingesteld als in de Huisvestingsverordening een registratieplicht is opgenomen (zie boven). Een vergunningplicht kan ook gepaard gaan met een nachtcriterium of een meldplicht per verhuur, of beide, maar dit hoeft niet.

Geen totaalverbod

Iedereen die aan de voorwaarden voor het kunnen krijgen van een vergunning voldoet, komt in beginsel in aanmerking voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Het toeristisch verhuren van (gedeelten van) woningen is een dienst die wordt beschermd door de Dienstenrichtlijn. Volgens artikel 11 van de Dienstenrichtlijn en artikel 33 van de Dienstenwet moeten vergunningen die vallen onder de Dienstenrichtlijn in principe voor onbepaalde tijd worden verstrekt. De reden daarvoor is dat een beperkte geldigheidsduur van vergunningen de uitoefening van dienstenactiviteiten verhindert. Dienstverleners zouden anders ontmoedigd kunnen worden om grote investeringen te doen of langetermijnstrategieën te ontwikkelen.

Wel kan in de Huisvestingsverordening, indien dat op basis van de lokale omstandigheden noodzakelijk is, een maximum worden gesteld aan het aantal vergunningen dat voor een bepaald gebied kan worden afgegeven: een quotum. Als daartoe wordt overgegaan, is het noodzakelijk dat een onderbouwing wordt gegeven waarom hier een maximum moet worden gesteld, en waarop de hoogte van dit maximum gebaseerd is.

Indien een quotum wordt ingesteld, moet extra goed worden gelet op de eisen die voortvloeien uit de Dienstenrichtlijn. Dit betekent dat de selectie uit de gegadigden plaatsvindt “volgens een selectieprocedure die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt” (artikel 12 van de Dienstenrichtlijn). Aan (potentiële) gegadigden moeten gelijke kansen worden geboden om in aanmerking te komen voor deze vergunningen. Daarom worden schaarse vergunningen in het geval van een quotum in beginsel voor een bepaalde tijd verleend²² en moet de Huisvestingsverordening voorzien in een eerlijke, transparante en niet-discriminatoire verdelingsprocedure waarbij iedere vorm van willekeur wordt uitgesloten. Daartoe voorziet artikel 21g van de modelverordening in een trekkingronde, waarbij wordt bekendgemaakt dat gegadigden voor zo’n ‘schaarse vergunning’ voor een bepaalde datum een aanvraag kunnen indienen, waarna een trekking volgt door een notaris.

Instrument 4: Ontheffingsplicht in plaats van vergunningplicht

Hiervoor werd opgemerkt dat een vergunningstelsel niet mag neerkomen op een compleet verbod. Wat wel kan, is voor gebieden en/of vormen van toeristische verhuur die daarvoor in aanmerking komen, een ontheffingstelsel in het leven roepen in plaats van een vergunningstelsel.²³ Bij

19 Kamerstukken 35 353, nr. 3, p. 8.

20 Artikel 23c, lid 1.

21 Bijvoorbeeld: een maximum aantal nachten per jaar, verhuurder heeft zijn woonadres in de betreffende woonruimte, de woonruimte wordt slechts gedurende een bepaalde periode van het jaar toeristisch verhuurd, het maximum aantal gasten dat gelijktijdig in de woonruimte mag verblijven, et cetera.

22 HvJ EU 1 oktober 2015, C-340/14 en C-341/14, ECLI:EU:C:2015:641 (Trijber en Harmsen).

23 Artikel 23c, lid 2.

ontheffingen staat voorop dat die slechts in uitzonderlijke gevallen kunnen worden verleend; meestal gaat het om heel bijzondere belangen van de aanvrager of gevallen waarin de belangen die het ontheffingsstelsel wil beschermen, niet of nauwelijks in het gedrang komen. Een ontheffing kan dan ook alleen worden verleend in de in de Huisvestingsverordening omschreven gevallen; zie artikel 21h van de modelverordening.

Als wordt gekozen voor een ontheffingsstelsel zal moeten worden toegelicht waarom dat is gedaan en waarom het gewone vergunningenstelsel niet passend is. De verordening moet duidelijk de gevallen omschrijven waarin ontheffing kan worden verleend. Tijdelijkheid is voor een ontheffing niet ongewoon. De tijdelijkheid zal meestal samenhangen met de verwachte duur van de dringende redenen²⁴ waarom de ontheffing is verleend. Zie voor een uitgebreide toelichting op het ontheffingsstelsel paragraaf 2.7.

2.3 Gecombineerde inzet van de instrumenten

De registratieplicht, het nachtcriterium (met meldplicht) en de vergunningplicht voor toeristische verhuur van woonruimte kunnen, maar hoeven niet per se gecombineerd worden ingezet. **De meld- en de vergunningplicht (en ook de ontheffingsplicht) kunnen echter slechts in de Huisvestingsverordening worden opgenomen als ook een registratieplicht is ingevoerd**²⁵. Een meldplicht kan worden ingevoerd als er ook een nachtcriterium is gesteld.

De inzet van elk instrument moet gemotiveerd worden door noodzakelijkheid, geschiktheid, en proportionaliteit serieus te onderbouwen. Wanneer hieraan wordt voldaan, kan de gemeente kiezen voor een gelijktijdige invoering van de verschillende instrumenten. Soms is het inzicht dat de registratieplicht biedt nodig om de inzet van de verdergaande maatregelen te onderbouwen. In dat geval ligt een gefaseerde invoering voor de hand.

Afhankelijk van wat noodzakelijk is voor een goede regulering, kan de registratieplicht gelden voor de hele gemeente, de vergunningplicht voor een bepaald gebied in de gemeente, en ontheffingen slechts voor specifieke gebieden en/of bepaalde vormen van toeristische verhuur.

2.4 Grondslag in schaarste of leefbaarheid

Een gemeente kan alleen een huisvestingsverordening vaststellen als dat echt nodig is. Voor het onderdeel toeristische verhuur kan het om twee redenen gaan: schaarste aan woonruimte (artikel 2, eerste lid, van de wet) of zorg voor de leefbaarheid van de woonomgeving (tweede lid, onder b). Het kan natuurlijk ook voorkomen dat beide factoren aan de orde zijn.

In het eerste geval moet het gaan om **schaarste aan woonruimte die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten**. Dit vertrekpunt geldt ook voor de inzet van de maatregelen ter regulering van toeristische verhuur van woonruimte. De schaarste (als gevolg van de toeristische verhuur van woonruimte) moet dus worden beargumenteerd voor elk van de aangewezen categorieën woonruimte waarvoor de maatregelen inzake toeristische verhuur van woonruimte noodzakelijk worden geacht met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad.

Het is echter ook mogelijk de instrumenten in te zetten met het oog op **het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving**. Dus ook categorieën van woonruimte waaraan op zichzelf geen schaarste is, kunnen in het nieuwe hoofdstuk 3A van de modelverordening worden aangewezen als dat noodzakelijk is voor het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving.

In beide gevallen moet er een goede onderbouwing zijn voor elk van de maatregelen: ze moeten

²⁴ Een ontheffing gebruik je als de 'toestemming' slechts wordt gegeven in gevallen waarin het belang van de aanvrager zo dringend is dat het verbod moet worden doorbroken.

²⁵ Artikel 23b, lid 1 en 2 en artikel 32c, lid 1.

noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn.

Kortom, de bepalingen van hoofdstuk 3a van de modelverordening gelden voor (de in de verordening aangewezen vormen van) toeristische verhuur in aangewezen gebieden in de gemeente. De aanwijzing kan zijn ingegeven door de klassieke reden van schaarste van de betrokken woonruimte (meer precies: dan moet ze nodig en geschikt zijn voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van deze schaarste) of door de overtuiging dat dat nodig en geschikt is voor het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving (artikelen 2 en 23a, eerste lid, van de wet). **Elke aanwijzing en elke in de verordening opgenomen maatregel met betrekking tot toeristische verhuur van woonruimte moet zijn beargumenteerd aan de hand van een van deze twee vereisten of een combinatie daarvan**, zo volgt uit artikel 2 van de wet.

Onderbouwing op basis van schaarste

1. Voor de onderbouwing van het hanteren van regels inzake toeristische verhuur van woonruimte op basis van schaarste moet aan de volgende vier onderwerpen aandacht worden besteed:
De **schaarste**: is er daadwerkelijk meer vraag dan aanbod aan goedkope woonruimte?
2. De **onevenwichtige en onrechtvaardige effecten** van schaarste voor bepaalde doelgroepen: welke groepen op de woningmarkt hebben te maken met deze effecten van schaarste?
3. **Motivering inzet instrumenten**: hier zal per gekozen instrument moeten worden beargumenteerd dat de instrumenten in deze situatie de juiste zijn om de onevenwichtige en onrechtvaardige gevolgen van schaarste tegen te gaan (opnieuw: noodzakelijkheid, geschiktheid en proportionaliteit).
4. **Inspanningen** van de gemeente om de schaarste op te heffen: dit kan bijvoorbeeld door in beeld te brengen op welke wijze het woonbeleid in brede zin in de regio eraan bijdraagt de schaarste terug te dringen (woningbouwopgave, herstructurering, productieafspraken, voorraadafspraken, grondbeleid enzovoorts).

Onderbouwing op basis van leefbaarheid van de woonomgeving

Het wetenschappelijk aantonen van een causale relatie tussen wijzigingen in de woningvoorraad of toeristische verhuur en de ontwikkeling van de leefbaarheid van de woonomgeving is complex. Toch speelt deze relatie een belangrijke rol. Is er een relatie tussen de leefbaarheid van de woonomgeving en een andere (meer intensieve) vorm van bewoning dan de reguliere?

In veel gemeenten wordt aangenomen dat deze relatie er is en zijn er overlastmeldingen die dit onderbouwen. Die signalen zijn relevant en vragen in de meeste gevallen om ingrijpen. Of er altijd sprake is van een causale relatie, is echter de vraag. In veel gevallen is het 'mechanisme' onder de samenhang (nog) niet heel duidelijk in beeld. Sommige belanghebbenden grijpen dit aan om de door de gemeente gestelde regels te bestrijden.

Dit is bepaald iets om rekening mee te houden wanneer de gemeente regels gaat stellen. Als belanghebbenden gaan twifelen aan het verband tussen de regels voor hun vorm van toeristische verhuur en de overlast die daaruit zou voortvloeien volgens de gemeente, worden deze regels al snel als onrechtvaardig of buitenproportioneel gezien. Ook met het oog op de juridische houdbaarheid is dit een belangrijk thema. De trend in de jurisprudentie is dat de rechter kritisch toetst. Een louter kwalitatieve redeneerlijn is dan ook niet altijd voldoende. Er is een degelijke onderbouwing nodig, zoveel mogelijk gebaseerd op feiten en cijfers.

In de onderzoeken waarin is gekeken naar dergelijke relaties, is het bewijs vaak niet waterdicht. Naast de beschikbaarheid van data speelt hierin mee dat de werkelijkheid geen laboratorium is en het dus vrijwel onmogelijk is om externe invloeden op de veronderstelde causale relatie helemaal uit te sluiten.

Op welke data kan men zich baseren?

In de onderbouwing kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van:

- leefbaarheidsrapportcijfers uit gemeentelijke enquêtes, Leefbaarheid en Veiligheid monitors, wijkanalyses, sociale indexen, wijktoetsen of wijkfoto's;
- fricties met en overlast van burenen op basis van gemeentelijke registraties van woonoverlast of meldingen bij politie van burengerucht of burenruzie;
- leegstand;
- registraties of meldingen van (illegale) verhuur (bijvoorbeeld ook door of van woningcorporaties en VvE's);
- registraties van toeristische verhuur (bijv. inzichtelijk te maken door 'scraping' van de websites van de diverse verhuurplatforms) en vergelijking met overlastgegevens;
- registraties en meldingen van afvalproblemen.

Zie ter inspiratie ook het onderzoek dat de afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek van de gemeente Amsterdam heeft verricht als [nulmeting van de toeristische draagkracht in de wijken](#). Hierin is de toeristische draagkracht gedefinieerd als de toeristische druk die een wijk kan dragen zonder dat het (significant) ten koste gaat van de leefbaarheid van de woonomgeving. Hierbij aangetekend dat het waarschijnlijk niet voor elke gemeente haalbaar zal zijn een dergelijk grootschalig onderzoek structureel te doen.

Het gaat er steeds om, of er een *aannemelijk verband* is tussen het vóórkomen of erger worden van bepaalde problemen en bepaalde vormen van toeristische verhuur. Zulke verbanden kunnen ook aannemelijk worden door ervaringen in andere gemeenten.

Hiernaast verdient het aanbeveling dat de bronnen waar de gemeente zich op gaat baseren, aan de volgende voorwaarden voldoen:

- voor alle betrokken gebieden beschikbaar zijn;
- een goede inhoudelijke kwaliteit hebben (zijn ze betrouwbaar?);
- controleerbaar zijn;
- verzameld zijn (mede) met het oog op het in beeld brengen van leefbaarheidskwesties.

Het is verder van belang dat de data voldoende vaak worden geactualiseerd. Als de data eens in de twee jaar worden geactualiseerd terwijl de leefbaarheidseffecten van toeristische verhuur zich veel sneller blijken te manifesteren, voldoen die cijfers waarschijnlijk maar ten dele. Dit kan echter van geval tot geval verschillen.

2.5 Handhaving

Voor alle instrumenten die de wet de gemeente biedt, geldt dat het verschil niet wordt gemaakt door het invoeren van de Huisvestingsverordening. Verschil wordt pas gemaakt wanneer de gemeente de Huisvestingsverordening handhaaft. Het beschikbaar hebben of maken van voldoende handhavingcapaciteit is dan ook een belangrijke voorwaarde. Hierbij geldt dat tegenover de kosten van meer handhavingcapaciteit ook opbrengsten staan in de vorm van boetes. Zij het dat beboeting natuurlijk geen verdienmodel voor de gemeente mag zijn.

De wet kende al een systeem van bestuurlijke boete. Die boetes staan nu ook op overtredingen op het gebied van toeristische verhuur van woonruimte. Burgemeester en wethouders hebben daarnaast op grond van de Gemeentewet de bevoegdheid om een last onder dwangsom of bestuursdwang op te leggen. Bij het niet naleven van de regels moet een vergunning zo nodig ook kunnen worden ingetrokken. De modelverordening voorziet daarin.

In de praktijk bleek dat het maximumbedrag van de bestuurlijke boete in de wet onvoldoende afschrikwekkend werkte omdat het nog steeds lucratief kon zijn om door te gaan met illegale praktijken. De wet biedt gemeenten nu de mogelijkheid om in geval van (herhaaldelijke) overtreding van

hetzelfde verbod flink hogere boetes op te leggen, zodat het illegaal verhuren van woonruimten niet meer winstgevend is.²⁶

Daarnaast biedt de wet de mogelijkheid om in de Huisvestingsverordening te bepalen dat burgemeesters en wethouders:

- een adverteerverbod kunnen instellen voor woonruimte waarvoor het nachtenmaximum is bereikt²⁷;
- aan de overtreder een verbod kunnen opleggen tot het aanbieden van een woonruimte voor toeristische verhuur voor ten hoogste een jaar, indien de aanbieder binnen vijf jaar ten minste twee maal een bestuurlijke boete is opgelegd voor overtreding van de bij de huisvestingsverordening aan toeristische verhuur gestelde eisen; of
- een aanwijzing kunnen geven aan een digitaal platform om de aanbieding voor toeristische verhuur van een aanbieder aan wie een verbod zoals hiervoor is bedoeld is opgelegd, te blokkeren.²⁸

In artikel 21j van de modelverordening is nog een instrument ingebouwd waarmee het mogelijk is aan de verhuurder een zorgplicht voor de leefbaarheid op te leggen; dit kan op basis van artikel 151d van de Gemeentewet. Het nakomen van de zorgplicht kan als voorwaarde aan een vergunning of een ontheffing worden verbonden. Omdat het niet nakomen van een vergunningsvoorwaarde volgens de wet een intrekingsgrond is,²⁹ kunnen burgemeester en wethouders een vergunning (of ontheffing) intrekken als de toeristische huurders een te nadelige invloed hebben op de leefbaarheid van de woonomgeving.

2.6 Samenhang met bestaande instrumenten

Gemeenten hebben naast de mogelijkheden die de wet nu biedt, nog een aantal andere instrumenten beschikbaar om toeristische verhuur te reguleren:

- De bestemming 'wonen' in het bestemmingsplan voor bepaalde gebieden zo omschrijven dat toeristische verhuur hier niet onder valt. Bijvoorbeeld door in de regels op te nemen dat wonen het met het oogmerk daar permanent verblijf te houden gebruiken van woonruimte door één huishouden is;
- Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Woningwet is een vergunning voor brandveilig gebruik verplicht voor het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarin bedrijfsmatig nachtverblijf wordt verschaft aan meer dan tien personen; de Bouwverordening kan dit getal hoger of lager stellen.
- Op basis van het hiervoor genoemde artikel 151d van de Gemeentewet kan worden bepaald dat de aanbieder van toeristische verhuur overlast voor omwonenden moet voorkomen; zie artikel 21j van de modelverordening. In geval van herhaalde en ernstige hinder kan de burgemeester dan een verbod voor tien dagen opleggen om in of bij de woonruimte aanwezig te zijn, zo nodig te verlengen tot vier weken.³⁰

2.7 Vrijstelling of ontheffing woonruimtevoorraadbeheer

Gemeenten kunnen voor toeristische verhuur (zie ook paragraaf 2.7), maar ook ten aanzien van verboden als bedoeld in de artikelen 21 en 22 van de wet (onttrekkings-, samenvoeging-,

26 Artikel 35; Voor overtreding van de registratieplicht en meldplicht kan een boete worden bepaald met als maximum de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht: € 8.700 per 1 januari 2020. Op het meer dan het in de Huisvestingsverordening bepaald aantal nachten toeristisch verhuren van de woonruimte alsmede het zonder vergunning toeristisch verhuren van de woonruimte kan een maximale boete worden gezet van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht: € 21.750 per 1 januari 2020. Bij herhaaldelijke overtreding van de verboden bedoeld in de 23b, eerste lid, of 23c, eerste lid, wordt als maximale boete het bedrag dat is vastgesteld voor de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht: € 87.000 per 1 januari 2020.

27 Artikel 23e.

28 Artikel 33a. Hierbij heeft de wetgever heeft verzuimd, een bestuurlijke-boetemogelijkheid op te nemen. Handhaving is dus alleen mogelijk met behulp van een last onder dwangsom.

29 Artikel 26, lid 1, c.

30 Artikel 151d, Gemeentewet.

omzettings- en woningvorming- en splitsingsverboden³¹) in de Huisvestingsverordening bepalen dat een (categoriale) **vrijstelling** van het 'verbod-behoudens-vergunning' wordt verleend. Dit indien de woningeigenaar de in de Huisvestingsverordening opgenomen regels hieromtrent naleeft. Tevens is het nu mogelijk te werken met een (individuele) **onthefing** in plaats van een vergunning.

Hoofdstuk 3 van de modelverordening voorziet thans in bepalingen voor het invoeren van vrijstellingsmogelijkheden en het vervangen (voor bepaalde gebieden, of voor bepaalde vormen van onttrekking) van het vergunningenstelsel door een onttrekkingenstelsel. Zie de artikelen 14, 17a, 18 en 21a van de modelverordening en de modeltoelichting, algemeen, bij de modelverordening.

Ontheffing in plaats van vergunning

De **vergunning**sfiguur is algemeen bekend: 'het is verboden dit of dat te doen zonder vergunning van burgemeester en wethouders of in afwijking daarvan'. De vergunning is bedoeld voor het reguleren van activiteiten die in het algemeen wel toelaatbaar zijn, maar misschien niet op de aangevraagde plek, of voor deze aanvrager, of alleen onder bepaalde voorschriften of met enkele beperkingen. Een aangevraagde vergunning wordt verleend tenzij er redenen zijn om die te weigeren. Bij een vergunningenstelsel horen normaal dan ook in de verordening opgenomen weigeringsgronden. Zie bijvoorbeeld de artikelen 17, 21 en 21f van de modelverordening.

Een **onthefing** betekent ook een toestemming om te doen wat daarzonder niet is toegestaan, maar in een andere context. Bij de activiteiten waarvoor ontheffing is vereist, staat voorop dat deze in beginsel niet toelaatbaar zijn. Maar de belangen van een aanvrager kunnen zo groot zijn, en de 'risico's ervan wellicht zo beheersbaar, dat het redelijk is om de gevraagde ontheffing te verlenen. Standaard voorbeeld is de invalidenparkeerkaart: op plaatsen waar een parkeerverbod geldt, maakt het belang van de verkeersveiligheid dat verbod in het algemeen nodig. Maar willen gehandicapten die slechts heel kleine afstanden te voet kunnen afleggen, bepaalde winkels of instellingen kunnen bereiken, dan is het redelijk dat zij ontheffing krijgen van het algemene parkeerverbod. Bij een ontheffingenstelsel staat het (uitzonderlijke) belang van de ontheffingvrager voorop – wat natuurlijk niet betekent dat ook elke aanvraag kan worden ingewilligd. Bij een ontheffingenstelsel passen in het algemeen geen weigeringsgronden, maar alleen 'toelatingsgronden: 'een ontheffing kan alleen worden verleend in de volgende gevallen: ...'. Zie de artikelen 17a, derde lid, 21a, derde lid, en 21h, derde lid, van de modelverordening.

Het zal duidelijk zijn dat voor één en dezelfde situatie nooit tegelijk een vergunningsvereiste en een ontheffingsvereiste kan gelden.

Vrijstelling

Een **vrijstelling** van een verbod (van een gebod kan ook, maar dat is bij deze verordening niet aan de orde) is een algemene maatregel, waarbij voor een of meer **categorieën** wordt bepaald dat die niet onder de verbodsbepaling vallen. Daarom wordt in de modelverordening dan ook voorgesteld, te bepalen dat die soms **bij nadere regeling** van burgemeester en wethouders kan worden verleend. Zie de artikelen 14, 18 en 21 van de modelverordening, steeds het derde lid. Zo'n vrijstellingsregeling is een algemeen verbindend voorschrift, dat niet door een individuele aanvrager kan worden aangevraagd en waartegen geen bezwaar en beroep openstaat.

31 Dat wil zeggen splitsing van een gebouw in appartementsrechten.

De vrijstellingsmogelijkheid is bij nota van wijziging in de Wet toeristische verhuur (de wet waarbij de Huisvestingswet 2014 is gewijzigd) opgenomen naar aanleiding van ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:261, AB 2020/273. Daar ging het om een bepaling in de Amsterdamse Huisvestingsverordening waarin eerst enkele categorieën woonruimte waren aangewezen waarvoor een 'onttrekkingsvergunning' nodig was, waarna was bepaald dat geen vergunning nodig was als de onttrekking (nader omschreven) beperkte onttrekking voor toeristische verhuur van de woonruimte betrof. Dit laatste was een (in de verordening zelf opgenomen) vrijstelling, die volgens de rechter echter geen steun vond in de wet.

Als het om deze vrijstelling gaat, die beoogt toeristische verhuur beperkt en gereguleerd vrij te laten, is de vrijstellingsfiguur niet meer nodig: de wet voorziet nu immers in uitgewerkte reguleringsmogelijkheden van de toeristische verhuur van woonruimte. Maar er kan soms goede reden zijn om bij veranderde omstandigheden het vergunningsvereiste van artikel 14 (onttrekking), of artikel 18 (splitsing) van de modelverordening niet meer te laten gelden voor een type onttrekking of splitsing, een type woonruimte of een gebied; dat kan dan gebeuren door een vrijstellingsregeling van burgemeester en wethouders; zie het derde lid van genoemde artikelen.

Het ziet er niet naar uit, dat er vaak behoefte zal zijn aan de vrijstellingsmogelijkheden die de wet is gaan bieden. Het nu opgenomen derde lid in de artikelen 14 en 18 van de modelverordening zal waarschijnlijk dan ook zelden nodig zijn.

Zie uitgebreider over deze onderwerpen 100 Ideeën voor de gemeentelijke wetgever (2018), deel I, hoofdstuk 6, par. 3, 'Vergunning, melding, ontheffing en vrijstelling' (blz. 44).

3 Wijziging modelverordening

De modelverordening is aangepast in verband met de op 1 januari 2021 en 1 juli 2021 in werking getreden wijzigingen van de wet.

3.1 Onderwerpen

De wijzigingen betreffen in hoofdzaak drie onderwerpen die hierboven zijn behandeld, die hier worden toegespitst op de inhoud van de modelverordening:

- In hoofdstuk 3, paragraaf 3.1 (onttrekking aan de woonruimte voorraad enz.) en 3.2 (splitsing van woonruimte), wordt het mogelijk om naast of in plaats van een vergunningstelsel een ontheffingstelsel in te voeren.
- In deze paragrafen wordt het ook mogelijk om van sommige verboden algemene vrijstellingen te verlenen.
- Ten slotte (en dit is de hoofdzaak) wordt een nieuw hoofdstuk 3A mogelijk, over toeristische verhuur van woonruimte. Ook in dit hoofdstuk kan gebruik worden gemaakt van de figuren ontheffing en vrijstelling.

3.2 Maatwerk

Voor de modelverordening, en voor de nu voorgestelde onderwerpen misschien wel heel in het bijzonder, geldt dat voor elk onderwerp moet worden nagegaan of de gemeente er wel behoefte aan heeft. Is het voor deze gemeente nodig, het bestaande vergunningstelsel voor woonruimte-onttrekkingen of splitsingen te vervangen door een ontheffingstelsel, of voor nieuwe gevallen een ontheffingstelsel op te nemen? Hebben we behoefte aan een vrijstellingsmogelijkheid? Is regulering van toeristische verhuur van woonruimte echt nodig? Zo ja, in welke gebieden, voor welke typen (vormen) van toeristische verhuur? Die noodzaak zal steeds overtuigend moeten worden aangetoond; zie modeltoelichting, algemeen, bij de modelverordening alsmede paragraaf 2.2 en 2.4.

De modelverordening kent een aantal artikelen waar het aan individuele gemeenten is om een keuze te maken. Het kan gaan om invulbepalingen, varianten, keuzemogelijkheden en bepalingen die als facultatief zijn aangemerkt (deze laatste zijn te herkennen aan de cursieve tekst, zie ook de leeswijzer bovenaan de modelverordening). Uiteraard is het gehele model in zekere zin facultatief. Gemeenten die ervoor kiezen om de bepalingen uit de modelverordening niet of in gewijzigde vorm over te nemen of deze aan te vullen, zullen er zelf scherp op moeten zijn dat deze keuzes zowel in lijn zijn met de toepasselijke wetgeving als met de systematiek van de bepalingen uit de modelverordening die wel overgenomen worden. Artikelen of artikellieden moeten mogelijk vernummerd worden. De modeltoelichting is voorts zo opgesteld dat gemeenten deze kunnen overnemen als ze ook het bijbehorende artikel overnemen. In de modeltoelichting zijn de facultatieve bepalingen dus eveneens als facultatief (cursief) aangemerkt. Daarnaast zijn eventueel de te maken keuzes nader toegelicht in de modeltoelichting.

Verder dient de modelverordening, met de modeltoelichting (algemeen en artikelsgewijs), gelezen te worden in samenhang met de hierbij behorende VNG ledenbrief en deze handreiking.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

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

juli 2021

vng.nl