

Vergaderjaar 2017–2018

27 926

Huurbeleid

26 419

Toerisme en recreatie

Nr. 282

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2018

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg over huurbeleid in de commissie van Binnenlandse Zaken van 7 juni 2017 (Kamerstuk 32 847, nr. 302) is een gewijzigde motie van het lid Beckerman c.s. aangenomen.¹ Deze motie vraagt de regering om gemeenten behulpzaam te zijn bij de ontwikkeling van een juridisch instrumentarium om toeristische woningverhuur beter te kunnen reguleren en te handhaven. Het doel van de motie is dat gemeenten oneigenlijk gebruik van woonruimte, overlast en illegale hotelvorming beter moeten kunnen bestrijden. Voorts is bij de begrotingsbehandeling van Economische Zaken en Klimaat van 13 en 14 december 2017 een motie van het lid Paternotte aangenomen.² Deze motie verzoekt de regering om het innen van toeristenbelasting te betrekken bij het instrumentarium dat in ontwikkeling is in het kader van motie Beckerman, «zodat gemeenten excessen bij toeristische verhuur kunnen aanpakken en tot bindende afspraken kunnen komen met platforms»; en verzoekt de Tweede Kamer hierover in het eerste kwartaal van 2018 te informeren. Het doel van deze motie is dat ook kleinere gemeenten met weinig onderhandelingsmacht afspraken kunnen maken met platforms over het innen van toeristenbelasting.

In deze brief informeer ik u mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over de stand van zaken van de uitvoering van de moties en over aanvullende stappen om te zorgen dat gemeenten ongewenste effecten van toeristische verhuur effectief kunnen bestrijden.

Inventarisatie gedeelde wensen gemeenten

Naar aanleiding van beide moties heb ik met een aantal gemeenten gesproken die hebben gereageerd op mijn oproep die ik via de VNG heb

¹ Kamerstuk 29 453, nr. 446; Handelingen II 2016/17, nr. 89, item 17

² Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 89; Handelingen II 2017/18, nr. 36, item 16

gedaan om invulling te geven aan de uitvoering van de moties.³ Samen met die gemeenten is besloten om het gesprek aan te gaan met de platforms om te bekijken welke afspraken de gemeenten met de platforms kunnen maken om de negatieve effecten van toeristische woningverhuur te voorkomen en aan te pakken. Ik heb de betrokken gemeenten opgeroepen eerst een gemeenschappelijke probleemstelling te formuleren. Hieruit kwamen de volgende gedeelde kernpunten naar voren:

- Het gebrek aan inzicht in de adresgegevens van woningen waar toeristische verhuur plaatsvindt bemoeilijkt een effectieve en efficiënte handhaving;
- Gemeenten vinden het bijgevolg lastig om de toeristenbelasting te innen zolang zij niet weten waar de toeristische verhuur plaatsvindt;
- Voor de betrouwbaarheid van het gewenste inzicht geniet het de voorkeur dat de platforms bijdragen aan het inzichtelijk maken waar verhuuractiviteiten plaatsvinden en niet meer enkel afhankelijk te zijn van de medewerking van individuele verhuurders;
- Als er overkoepelende afspraken en regels komen, moeten die ruimte laten voor lokale verschillen in beleidswensen, bijvoorbeeld ten aanzien van het maximaal toegestane aantal verhuurdagen.

Gesprekken gemeenten – verhuurplatforms – Rijk

Inmiddels heeft een eerste bijeenkomst tussen de gemeenten en de grootste verhuurplatforms⁴ plaatsgevonden. Hierbij heb ik ook de VNG betrokken met het oog op mogelijke opschaling van de afspraken naar andere gemeenten, die niet aan tafel zitten. Tijdens deze bijeenkomst werd duidelijk dat de platforms en gemeenten op één lijn lijken te staan om een vorm van uniforme registratie van de verhuurders na te streven, waarbij een gemeente de mogelijkheid krijgt om het vermelden van een uniek registratienummer bij de advertentie op een platform als voorwaarde te stellen aan een verhuurder. In de komende maanden verkennen de partijen gezamenlijk nader de mogelijkheden voor een dergelijk systeem. Daarbij wordt uiteraard ook bekeken welke rol de platforms hierin kunnen spelen en wat de juridische implicaties zijn. Er zijn reeds een aantal randvoorwaarden benoemd:

- Om de invoering van een vorm van uniforme registratie te vergemakkelijken en bespoedigen, wordt eerst gekeken of zulks kan worden gerealiseerd binnen bestaande wet- en regelgeving.
- De wijze waarop registratie van verhuurders plaatsvindt moet uniform zijn om hanteerbaar te zijn voor de verschillende platforms en tegelijkertijd ruimte laten voor maatwerk voor gemeenten (toepasingsbereik en aantal dagen).
- Het systeem moet zodanig worden ingericht dat de verplichting alleen geldt in de gemeenten die gebruik willen maken van een registratieplicht.
- De adressen (en hoe vaak iemand de woning verhuurt) zijn de belangrijkste parameters.
- Laagdrempelige (online) registratie met zo min mogelijk administratieve belasting voor de verhuurders.
- De inzet is dat gemeenten kunnen identificeren waar toeristische verhuur plaatsvindt zonder dat de platforms persoonsgegevens hoeven te verstrekken. Door publicatie van een registratienummer op de websites van de platforms is inzichtelijk voor de gemeente waar toeristische verhuur plaatsvindt, zonder dat het de privacy van de aanbieders ernstig aantast.

³ Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Delft, Leiden, Haarlem, Amstelveen

⁴ Airbnb, Booking.com, HomeAway/Expedia, Wimdu

- De verantwoordelijkheid voor de handhaving van de geldende wetten en regels moet bij de gemeenten blijven. Dat sluit echter niet uit dat de platforms wel een ondersteunende rol kunnen spelen bij de handhaving.

Wat betreft het laatste punt: de platforms hebben al aangegeven dat zij aanbieders van woningen voor toeristische verhuur op hun websites willen en zullen attenderen op de lokale wet- en regelgeving waaraan de verhuurders zich moeten houden. Ook een variant van handhavingsondersteuning via de ICT van de platforms is denkbaar. Zo is in de overeenkomst die de gemeente Amsterdam heeft met Airbnb (en sinds afgelopen najaar ook met Booking.com) afgesproken dat een advertentie op het platform niet meer boekbaar is na het bereiken van de afgesproken maximale verhuurtermijn van 60 dagen. Hierdoor is volgens de gemeente Amsterdam het aantal verhuurders dat hun woning meer dan 60 dagen toeristisch verhuurt in 2017, afgenomen van 13% naar 5%. De resterende 5% is voornamelijk gebaseerd op het aantal overnachtingen van bed & breakfast.

Bij het ontwerp van een uniform registratiesysteem zal worden geïnventariseerd hoe verschillende opties uitwerken naar de bovengenoemde randvoorwaarden. Hierbij worden uiteraard ook de consequenties voor wet- en regelgeving tevens in beeld gebracht.

Motie van het lid Paternotte c.s. over toeristenbelasting

De gemeenten en platforms hebben ook gesproken over de mogelijkheid om de inning van de lokale toeristenbelastingen te laten verlopen via de verhuurplatforms, zoals gevraagd is in de motie-Paternotte en al in Amsterdam via Airbnb gebeurt. Gezamenlijk is geconstateerd dat een overkoepelende overeenkomst tussen platforms en gemeenten met betrekking tot de inning van toeristenbelasting door de platforms niet haalbaar is. De belangrijkste reden hiervoor is dat bij een aantal platforms de toerist rechtstreeks moet betalen aan de aanbieder, waardoor het niet voor de hand ligt dat het platform speciaal voor de inning van de toeristenbelasting financiële transacties tussen de toerist en het platform zou moeten inrichten. Daarnaast blijkt dat de gemeenten op verschillende wijze de hoogte van de toeristenbelasting bepalen, hetgeen voor de platforms de uitvoerbaarheid zou bemoeilijken en tot regeldrukkosten zou leiden. De partijen gaan er evenwel van uit dat de eerder in deze brief besproken uniforme registratie handvatten gaat bieden voor gemeenten om ervoor te zorgen dat verhuurders bij de transacties van toeristische woningverhuur ook toeristenbelasting afdragen aan de gemeente. Het kabinet vindt dit van belang in het kader van een gelijk speelveld met de reguliere bedrijfsmatige verblijfsaccommodaties.

Modelverordening / handreiking VNG

De gemeenten geven aan dat zij het juridisch instrumentarium inzake toeristische verhuur versnipperd vinden. Daarom ben ik voornemens samen met de VNG een modelverordening/handreiking toeristische verhuur te ontwerpen waarin relevante wet- en regelgeving samen wordt gebracht en waarmee efficiënt kan worden gehandhaafd. Hiermee blijft ruimte voor lokaal maatwerk en wordt tegemoet gekomen aan de wens van de gemeenten voor een juridisch kader aangaande toeristische verhuur waarbinnen gehandhaafd kan worden. De ontwikkeling van een uniforme registratie kan de handhaving van het beleidskader toeristische verhuur vergemakkelijken.

Uitspraken Raad van State over woningonttrekking

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft in recente jurisprudentie geoordeeld dat toeristische verhuur iets anders is dan wonen en er dan dus van woningonttrekking sprake is. Uit de verhuur van de woning aan toeristen en het gebruik van de woning door toeristen volgt dat deze niet beschikbaar was voor bewoning, en dus was onttrokken aan de bestemming tot bewoning. Dat het om een incidentele verhuur aan toeristen ging, laat onverlet dat de woning gedurende de verhuur niet als woning kon worden gebruikt.⁵ Ook in een latere uitspraak oordeelt de Afdeling dat uit de verhuur van de woning aan en het gebruik van de woning door toeristen, ook indien dit eenmalig was, volgt dat deze niet beschikbaar was voor duurzame bewoning en dat deze derhalve aan de woonruimtevoorraad was onttrokken.⁶ Gemeenten hebben met deze uitspraken een steun in de rug om juridisch succesvol te kunnen handhaven op woningonttrekking als gevolg van toeristische verhuur, ook als zij een beperkt criterium voor het maximaal aantal toegestane dagen voor toeristische verhuur in hun Huisvestingsverordening opnemen.

Mediabericht «Huisjesmelker 2.0» is prominent aanwezig op Airbnb

Op 15 maart 2018 verscheen in het Financieel Dagblad bovengenoemd artikel over de situatie in Amsterdam. Ik heb hierover contact gehad met de gemeente Amsterdam. Het betreft in het artikel geen huisjesmelkers, maar vooral «sleutelbedrijven» die de toeristische verhuur overnemen. Het betekent niet dat daarmee de meldplicht ontdoken kan worden. De verhuurder houdt de plicht tot melden, ook als hij een sleutelbedrijf inschakelt. Als een investeerder meerdere woningen koopt met als doel deze via Airbnb te verhuren als illegaal hotel, is de pakkans volgens de gemeente Amsterdam groot. Dit blijkt volgens de gemeente ook uit het feit dat er in 2017 minder illegale hotels zijn gesloten; dit komt doordat het aantal gehele panden dat hotelmatig wordt verhuurd, afneemt.

Onderzoeksbureau AirDNA, wiens onderzoek de bron vormt voor het artikel, baseert zich volgens de gemeente Amsterdam en Airbnb op onvolledige data. Het bedrijf werkt op basis van «scraping». Er worden verschillende soorten accommodaties aangeboden op Airbnb, waaronder ook boutique hotels en bed & breakfasts. Deze aanbieders vallen onder andere regels dan mensen die af en toe hun huis delen. Daarnaast zijn beschikbaarheid en geboekte nachten niet hetzelfde: een host kan op 1 januari 2017 365 dagen beschikbaarheid hebben gehad, maar uiteindelijk maar een aantal van die dagen hebben verhuurd.

Samenvatting

Vanwege de lokale verschillen wil het kabinet aan gemeenten de ruimte laten om het beleid voor toeristische woningverhuur af te stemmen op de lokale behoeften en mogelijkheden. Gemeenten hebben hiervoor instrumenten beschikbaar, zoals uiteen is gezet in de kabinetsreactie⁷ op de motie van het lid Gesthuizen⁸. Aanvullend op deze instrumenten ben ik samen met gemeenten en de platforms in gesprek over een vorm van uniforme registratie van verhuurders die hun woning voor vakantieverhuur aanbieden op platforms, zodat gemeenten beter inzicht krijgen waar toeristische woningverhuur plaatsvindt en daardoor effectiever en

⁵ ABRvS 6 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2407

⁶ ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:428

⁷ Kamerstuk 24 036, nr. 416

⁸ Kamerstuk 24 036, nr. 414

efficiënter kunnen handhaven. De mogelijkheden voor een registratiesysteem worden in de komende maanden gezamenlijk door de partijen nader onderzocht. Daarbij is er vanzelfsprekend ook aandacht voor de juridische implicaties en de rol die de platforms kunnen spelen. Daarnaast is duidelijk geworden dat platforms bereid zijn hun medewerking te verlenen om de (lokale) regelgevingen die per gemeente gelden kenbaar te maken op hun website. Voor de inning van de lokale toeristenbelastingen blijkt een overkoepelende overeenkomst tussen de gemeenten en platforms echter niet haalbaar.

Met bovenstaande plannen komt er overkoepelend instrumentarium dat voorziet in de behoefte van gemeenten aan een juridisch kader en zicht op de verhuuradressen, wat de handhaving door gemeenten ten goede komt. Tegelijkertijd blijft er ruimte voor particuliere toeristische woningverhuur en lokaal maatwerk wat betreft de voorwaarden. Ik zal uw Kamer later dit jaar nader informeren over de uitwerking van bovengenoemde plannen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren