

Wijziging van de Huisvestingswet 2014 in verband met de aanpak van ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 in verband met de regulering van de toeristische verhuur van woonruimte. Aan de gemeente worden instrumenten gegeven om de handhaving mogelijk te maken en indien noodzakelijk de neveneffecten van de toeristische verhuur van woonruimte te kunnen voorkomen of beperken. Dit wetsvoorstel voorziet daartoe in de mogelijkheid voor een registratie-, meld- en/of vergunningsplicht. Door de registratieplicht wordt de informatiepositie van de gemeente verbeterd, waardoor gericht en effectief kan worden gehandhaafd. Door een meld- of vergunningsplicht kunnen de negatieve neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte worden voorkomen of beperkt. Hiermee wordt een uniform systeem geïntroduceerd dat specifiek is toegesneden op toeristische verhuur van woonruimte. Daarnaast worden enkele maatregelen voorgesteld zodat gemeenten op basis van de Huisvestingswet 2014 effectiever kunnen optreden tegen woonfraude.

2. Aanleiding

2.1. Achtergrond problematiek De opkomst van digitale platforms voor de verhuur van verblijfsruimte aan toeristen hebben de toeristische verhuur van woonruimte door particulieren een belangrijke impuls gegeven. In de brief van 18 december 2015 over innovatiebeleid heeft het kabinet aangegeven dat toeristische verhuur van woonruimte in de meeste gevallen geen onwenselijke situaties veroorzaakt als de woonruimte kort, tijdelijk en aan een beperkt aantal personen wordt verhuurd. Daarnaast kan toeristische verhuur een goede aanvulling zijn op de gastvrijheidseconomie en wil het kabinet vernieuwing en innovatie niet in de weg staan. Derhalve staat het kabinet positief tegenover toeristische verhuur van woonruimte indien de publieke belangen op een adequate manier geborgd zijn.

De toeristische verhuur van woonruimte is door de opkomst van digitale platforms aanzienlijk in omvang toegenomen. Met name in de gemeente Amsterdam is er een grote toename van het aantal toeristische overnachtingen in woonruimten. In 2018 waren er in Amsterdam op het digitale platform van Airbnb zo'n 20.000 Amsterdamse advertenties, terwijl dat er in 2014 nog slechts 7.000 waren. Deze grootschalige verhuur van woonruimte aan toeristen kan effecten hebben op onder meer de woningmarkt, de leefbaarheid, de veiligheid en het gelijke speelveld voor andere aanbieders van toeristische accommodatie. Ook andere gemeenten maken zich zorgen omwille van de toename van het aantal aanbiedingen van woonruimten voor toeristische verhuur in hun gemeente.

Het veelvuldig toeristisch verhuren van een woonruimte heeft tot gevolg dat de woonfunctie niet meer overheersend is en er sprake kan zijn van oneigenlijk gebruik van de woningvoorraad. Dit is onwenselijk in gemeenten waar schaarste aan woonruimte is. Indien een woonruimte toeristisch wordt verhuurd, is zij niet beschikbaar voor de woonfunctie wat ten koste kan gaan van de doorstroming en mogelijk effect heeft op de woning- en huurprijzen. Ook kunnen speculatieve vastgoedbedrijven hierop inspelen door woningen uitsluitend toeristisch te verhuren waardoor het aanbod van woonruimte nog verder afneemt.

Toeristische verhuur kan daarnaast de leefbaarheid in de buurt aantasten. Dit is voornamelijk het geval in gebieden waar een concentratie van toeristische verhuur plaatsvindt. Dit heeft gevolgen voor de sociale cohesie in de buurt, leidt vaak tot overlast en kan invloed hebben op de openbare orde en veiligheid in de buurt. Voorts heeft het veelvuldig gebruik van meerdere woningen voor toeristische verhuur in dezelfde buurt invloed op het karakter van die buurt en maakt dit de demografie minder stabiel.

Bovendien is niet iedere woonruimte geschikt voor toeristische verhuur. Zo gelden er bijvoorbeeld in de bouwregelgeving extra eisen in verband met brandveiligheid indien een gebouw wordt gebruikt voor het bieden van recreatief verblijf (logiesfunctie).

Ten slotte kan het gelijk speelveld worden verstoord. Zowel hotels als voor de toeristische verhuring van een woonruimte kan toeristenbelasting verschuldigd zijn. Echter het innen van de toeristische belasting bij toeristische verhuur van woonruimte is moeilijk omdat niet bekend is wie zijn woonruimte toeristisch verhuurt.

2.2. Bestaande maatregelen en de noodzaak van nieuwe instrumenten

Gemeenten hebben al instrumenten om toeristische verhuur te reguleren. Een gemeente met schaarste aan woonruimte die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten kan op grond van de Huisvestingswet 2014 regels stellen met betrekking tot onttrekking van woonruimte aan de woonruimtevoorraad. Ook kan de bestemming wonen in het bestemmingsplan zodanig worden omschreven dat toeristische verhuur hier niet onder valt. 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 10 personen, dan wel een in afwijking daarvan in de bouwverordening bepaald aantal personen. Op basis van de Wet aanpak woonoverlast kan de burgemeester een verbod opleggen om een woonruimte toeristisch te verhuren indien er herhaaldelijk ernstige overlast is ten gevolge van de toeristische verhuur. Een gemeente kan toeristenbelasting heffen voor het bieden van verblijf aan toeristen.

Naar aanleiding van signalen van gemeenten dat het huidige wettelijke instrumentarium onvoldoende mogelijkheden biedt voor de handhaving en het tegengaan van de ongewenste effecten van toeristische verhuur van woonruimte zijn de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Economische Zaken en Klimaat in gesprek gegaan met gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de belangrijkste platforms voor toeristische verhuur. Hieruit is duidelijk geworden dat het grootste probleem dat gemeenten ervaren een gebrek aan inzicht in de verhuuradressen is. Een registratieverplichting voor toeristische verhuur van woonruimte is een oplossingsrichting die het mogelijk maakt meer inzicht in de verhuuradressen te krijgen. De platforms willen hun medewerking hieraan verlenen. Een belangrijke voorwaarde voor de platforms is dat er een noodzaak moet zijn om een registratieplicht in te voeren. Verder vinden zowel platforms als gemeenten dat een registratie digitaal, kosteloos en laagdrempelig moet zijn.

Ook de leden van de Tweede Kamer hebben meermaals verzocht om gemeenten effectieve wettelijke mogelijkheden te bieden om de ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte tegen te gaan.

2.3. Onderzochte alternatieven

Naast het voorgestelde instrumentarium is onderzocht of het mogelijk zou zijn om de media, waaronder de digitale platforms, die aanbiedingen voor de toeristische verhuur van woonruimte publiceren, te verplichten de persoonsgegevens van de aanbieders met de gemeente te delen. Dit leidt tot een grote inbreuk op de privacy. Hetgeen moeilijk te rechtvaardigen is in het licht van de Algemene verordening gegevensverwerking. Verder zijn de eisen die gesteld worden aan de overheid op basis van de Richtlijn elektronische handel om verplichtingen aan digitale platforms op te leggen beperkter dan de mogelijkheden om verplichtingen op te leggen aan de aanbieders en ontvangers van diensten op basis van de Dienstenrichtlijn. Tevens richten maatregelen die verplichtingen opleggen aan platforms zich niet tot de werkelijke veroorzakers van de negatieve neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte. Deze ongewenste effecten worden niet veroorzaakt door de media die aanbiedingen plaatsen voor toeristische verhuur, maar door het op grote schaal verhuren van woonruimte aan toeristen.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1. Algemeen

Met dit wetsvoorstel worden in de Huisvestingswet 2014 aan gemeenten instrumenten geboden om een effectieve handhaving van bestaande wetgeving bij toeristische verhuur van woonruimte mogelijk te maken zodat de negatieve effecten van toeristische verhuur van woonruimte kunnen worden bestreden indien dat noodzakelijk is vanuit het oogpunt van woonruimtevoorraadbeheer of de leefbaarheid. Er worden drie nieuwe instrumenten voorgesteld, namelijk een registratieplicht, een meldplicht per verhuring en een vergunningplicht.

Voor een effectieve handhaving is de informatiepositie van gemeenten van essentieel belang. Om te kunnen handhaven moet de gemeente weten wie welke woonruimte aanbiedt voor toeristische verhuur. Het toezicht en de handhaving zijn thans moeilijk, ineffectief en tijdrovend omdat de gemeente niet kan achterhalen welke woonruimten aangeboden worden voor toeristische verhuur. Verder is het huidige wettelijke instrumentarium onvoldoende toegesneden op het tegengaan van de ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur.

Om aan te sluiten bij de bestaande systematiek wordt voorgesteld de regeling van toeristische verhuur van woonruimte op te nemen in de Huisvestingswet 2014. Een huisvestingsverordening kan alleen worden vastgesteld indien er aantoonbare schaarste is aan woonruimte die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten. Daarmee wordt een te lichtvaardig inzetten van het instrumentarium voorkomen en wordt een drempel opgeworpen tegen het onnodig beperken van het recht op het ongestoord gebruik van de eigendom. Overlast ten gevolge van toeristische verhuur van woonruimte wordt vooral ervaren in gemeenten met schaarste op de woningmarkt. De mogelijkheden voor woningzoekenden om passende woonruimte te vinden worden beperkt doordat woonruimten worden gekocht met als doel deze uitsluitend toeristisch te verhuren. Hetgeen de woonruimtevoorraad vermindert. Het is een opdracht van de overheid om te voorkomen dat het woongenot van bewoners ernstig wordt aangetast door de druk die bepaalde activiteiten veroorzaken op de leefomgeving. De Huisvestingswet 2014 biedt daarnaast de gemeenteraad de bevoegdheid om in de huisvestingsverordening nadere invulling te geven aan hun beleid afhankelijk van de lokale noodzaak hiertoe.

Met toeristische verhuur van woonruimte wordt in dit wetsvoorstel bedoeld het tegen betaling in een woonruimte verblijf bieden aan personen die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen zijn ingeschreven. De verbodsbepalingen in dit wetsvoorstel richten zich tot de persoon die de woonruimte aanbiedt of in gebruik geeft voor toeristische verhuur. Afhankelijk van de voorwaarden die een gemeente stelt, kan dit zich richten op de eigenaar, de huurder of een andere partij.

Indien de gemeenteraad besluit om toeristische verhuur van woonruimte te reguleren kunnen de betreffende regels gelden in de gehele gemeente of uitsluitend voor bepaalde gebieden. Dit is afhankelijk van waar in de gemeente het noodzakelijk is om de ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur tegen te gaan. Verder moeten in de verordening categorieën van woonruimte worden aangewezen waarvoor de verplichtingen gelden. Zo kan het bijvoorbeeld noodzakelijk zijn om in een bepaald deel van de gemeente woonboten aan te wijzen als een categorie van woonruimte, terwijl dit in andere delen van de gemeente niet noodzakelijk is. Ten slotte is het mogelijk om in de verordening onderscheid te maken tussen verschillende vormen van toeristische verhuur van woonruimte zoals de verhuur van de woonruimte aan toeristen op het moment dat de aanbieder er niet in verblijft of het gebruik van de woonruimte waarbij de aanbieder wel in de woonruimte aanwezig is gedurende de periode dat een deel ervan wordt verhuurd aan toeristen zoals bij een Bed and Breakfast (B&B).

3.2 De eenmalige registratieverplichting

Met een registratieverplichting krijgt de gemeente inzicht in waar in de gemeente, door wie en welke woonruimte wordt aangeboden voor toeristische verhuur. Dit is noodzakelijk om effectief toezicht te kunnen uitoefenen en zo nodig te kunnen handhaven. Hierdoor wordt ook inzicht verkregen of er gebieden zijn waar een concentratie is van toeristische verhuur van woonruimten.

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen dat de aanbieder van een woonruimte voor toeristische verhuur zich eenmalig moet registreren en het registratienummer moet vermelden bij iedere aanbieding van de woonruimte voor toeristische verhuur ongeacht het medium waarop de woonruimte wordt aangeboden. Hoewel het aanbod van woonruimte voor toeristische verhuur voornamelijk plaatsvindt via digitale platforms vallen ook aanbiedingen via andere media onder deze bepaling.

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. Naast de verplichting om het registratienummer te vermelden bij iedere aanbieding van de woonruimte voor toeristische verhuur, kunnen in de huisvestingsverordening of op basis van andere regelgeving verplichtingen gelden waaraan de aanbieder moet voldoen.

De persoonsgegevens van de eenmalige registratie kunnen worden gebruikt voor de handhaving van het Bouwbesluit 2012. Indien een woonruimte bijvoorbeeld niet geschikt is voor het aanbieden van logies aan meer dan een bepaald aantal personen kan het college van burgemeester en wethouders handhavend optreden en zo onveilige situaties voorkomen.

Toeristenbelasting is ook verschuldigd indien een toerist tegen betaling verblijft in een woonruimte. Zonder registratieverplichting is het niet mogelijk om te achterhalen waar de toeristische verhuur mogelijk plaatsvindt, hetgeen het innen van de toeristenbelasting bemoeilijkt. Hierdoor wordt het gelijk speelveld met andere aanbieders van toeristische accommodatie die wel de toeristenbelasting afdragen, verbroken. Daarom mogen de gegevens van de registratie ook worden gebruikt voor de handhaving van de Gemeentewet voor wat betreft het innen van toeristenbelasting.

Aangezien de gemeenteraad beslist over de noodzaak van het invoeren van een registratieplicht en de gegevens van de registratie uitsluitend gebruikt worden voor de gemeentelijke toezichts- en handhavingstaken, wordt voorgesteld de inrichting en het beheer van het registratiesysteem te beleggen bij het college van burgemeester en wethouders. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voorschriften gegeven over de wijze waarop het systeem moet worden ingericht. Voor de verwerking van de persoonsgegevens in het registratiesysteem zijn de voorschriften van de Algemene verordening gegevensverwerking van toepassing.

3.3 De meldplicht per verhuring

Voor gebieden waar een concentratie van toeristische verhuur van woonruimte plaatsvindt en dit ernstige ongewenste neveneffecten heeft voor de woningvoorraad of leefbaarheid kan het noodzakelijk zijn om naast een registratieverplichting een kwantitatieve beperking op te leggen om deze neveneffecten te beperken of voorkomen. Daartoe worden in het wetsvoorstel een dagen criterium en een meldplicht geïntroduceerd.

De gemeenteraad kan indien in de huisvestingsverordening een registratieplicht is opgenomen in die verordening tevens bepalen dat een woonruimte slechts een maximaal aantal dagen per jaar toeristisch verhuurd mag worden en de aanbieder iedere toeristische verhuring moet melden bij de gemeente. Een dagen criterium is een beperking op het vrij aanbieden van diensten, hetgeen op basis van de Dienstenrichtlijn slechts mogelijk is indien daarvoor een dwingende reden van algemeen belang is en de maatregel proportioneel en non-discriminatoire is. Een dagen criterium kan alleen op nul dagen worden vastgesteld als ultimum remedium wanneer er geen minder ingrijpend alternatief voor handen is. Dit is omdat een dergelijk totaalverbod een inbreuk is op het eigendomsrecht en rekening moet worden gehouden met het vrije verkeer van diensten.

Een verplichte melding van iedere verhuring kan noodzakelijk zijn om het in de verordening gestelde dagen criterium te kunnen controleren. Nochtans is een melding per verhuring een zware verplichting voor de verhuurder. Derhalve moet ook voor het gebruik van deze bevoegdheid een dwingende reden van algemeen belang zijn en de maatregel moet proportioneel en non-discriminatoire zijn.

Het is mogelijk dat de registratieplicht geldt voor de gehele gemeente en de meldplicht en het dagen criterium uitsluitend voor bepaalde gebieden in de gemeente. Zo kan de gemeente op basis

van de lokale omstandigheden en de mate waarin de ongewenste neveneffecten zich voordoen, maatwerk toepassen en alleen daar waar dat noodzakelijk de meldplicht toepassen.

3.4 De vergunningplicht

Het doel van een vergunningplicht voor toeristische verhuur van woonruimte is het realiseren van een balans tussen wonen en de toeristische verhuur van woonruimten in die gebieden van de gemeente waar de druk op de leefbaarheid en de woningmarkt als gevolg van deze toeristische verhuur zo ernstig is dat minder ingrijpende maatregelen, zoals een registratie- of meldplicht, geen soelaas bieden. Uitsluitend indien een registratieplicht geldt, kan een vergunningplicht worden ingevoerd.

Een totaal verbod op de toeristische verhuur van woonruimte behoeft vergaande legitimatie omdat het een inbreuk is op het eigendomsrecht en rekening gehouden moet worden met het vrije verkeer van diensten. Ook kan de gemeenteraad gebieden in de gemeente aanwijzen waar voor toeristische verhuur van woonruimte een vergunning moet worden aangevraagd en daarbij een maximum stellen aan het aantal vergunningen dat in dat gebied kan worden afgegeven. Indien de gemeenteraad hiertoe overgaat, is het noodzakelijk dat hij onderbouwt waarom in dat gebied een maximum moet worden gesteld en waarop dit maximum aantal gebaseerd is. Bij het instellen van een quotum voor het aantal woonruimten dat toeristisch mag verhuurd worden, vereist het gelijkheidsbeginsel dat aan (potentiële) gegadigden gelijke kansen moeten worden geboden om in aanmerking te komen voor deze vergunningen. Daarom worden schaarse vergunningen in beginsel niet voor onbepaalde tijd, doch voor een bepaalde tijd verleend. Op deze wijze komen personen die vanwege het quotum in eerste instantie geen vergunning kregen, na één of twee jaar wel mogelijk in aanmerking voor een vergunning. Ook kan gedacht worden een systeem van vergunningen waarbij een aanbieder slechts gedurende een bepaalde periode (bijvoorbeeld winterperiode) zijn woonruimte toeristisch mag verhuren en een andere aanbieder in hetzelfde gebied gedurende een andere periode (bijvoorbeeld zomerperiode). In de huisvestingsverordening moet voorzien worden in een eerlijke, transparante en niet-discriminatoire verdelingsprocedure waarbij iedere vorm van willekeur wordt uitgesloten.

Het college van burgemeester en wethouders kan voorwaarden verbinden aan de vergunning, zoals een maximaal aantal dagen per jaar dat de woonruimte toeristisch mag worden verhuurd, dat de aanbieder staat ingeschreven in de basisregistratie personen op het aangeboden adres, dat de betreffende woonruimte slechts gedurende een bepaalde periode van het jaar toeristisch mag worden verhuurd of het maximum aantal gasten dat gelijktijdig in de woonruimte mag verblijven. De voorwaarden die het college van burgemeester en wethouders in de vergunning kunnen opnemen, moeten door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening worden vastgesteld. Bij het niet naleven van deze voorwaarden kan naast het opleggen van een last onder bestuursdwang of onder dwangsom of een bestuurlijke boete de vergunning ook worden ingetrokken.

3.5 Combinatie van instrumenten

Met de voorgestelde wijziging van de Huisvestingswet 2014 wordt een registratie-, meld- en vergunningplicht voor toeristische verhuur mogelijk gemaakt. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om een combinatie van deze instrumenten toe te passen om enerzijds meer inzicht te krijgen in waar toeristische verhuur plaatsvindt (registratieplicht) en anderzijds regulering (meld- en vergunningplicht) mogelijk te maken. De meld- en vergunningsplicht kunnen slechts ingezet worden indien de registratieplicht wordt ingevoerd. De keuze voor deze instrumenten is afhankelijk van de ernst van ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte in een bepaalde buurt. De registratieplicht kan bijvoorbeeld gelden voor de hele gemeente en de vergunningplicht voor een bepaald gebied in de gemeente. Ook is het mogelijk dat de gemeenteraad een vergunningplicht voor de gehele gemeente vaststelt voor bepaalde vormen van toeristische verhuur, zoals Bed & Breakfast en voor andere vormen alleen een registratieplicht invoert.

3.6. Woonfraude

Onder woonfraude wordt in eerste instantie verstaan het in gebruik geven van een woonruimte in strijd is met de in de huisvestingsverordening opgenomen voorwaarden, bijvoorbeeld indien in de verordening is opgenomen dat een woning niet voor bewoning in gebruik mag worden genomen of gegeven indien daarvoor geen huisvestingsvergunning is verleend. Indien een woningzoekende in die gevallen een huisvestingsvergunning aanvraagt, zal hij moeten aantonen dat de verhuurder bereid is met hem een huurovereenkomst aan te gaan indien hij een huisvestingsvergunning heeft ontvangen. Onderverhuur van woningen is in beginsel verboden, tenzij de verhuurder daar expliciet mee instemt. Dit is des te meer onwenselijk bij de onderverhuur van sociale woningen. De reden hiervoor is dat de beperkte voorraad aan sociale woningen moet worden voorbehouden aan de personen die daar het meest voor in aanmerking komen. Bovendien is het maatschappelijk onacceptabel dat er onrechtmatig wordt verdiend aan sociale woningen. Woonfraude heeft een negatieve invloed op het sociaal leefklimaat in buurten en wijken en zorgt voor oneerlijke woonruimteverdeling en langere wachtlijsten voor huurwoningen. Bovendien kunnen woningcorporaties niet toetsen of de onderhuurder tot de doelgroep van de woningcorporatie behoort en kan woonfraude gepaard gaan met andere vormen van fraude en onregelmatigheden. Daarom zijn er zeer overtuigende redenen om woonfraude consistent en duurzaam aan te pakken. Gemeenten hebben een belangrijke taak met betrekking tot de evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woningen indien er schaarste is op de woningmarkt.

Indien een huurder de woning illegaal onderverhuurt, zal de onderverhuurder in de meeste gevallen geen huisvestingsvergunning aanvragen en er dus zonder benodigde huisvestingsvergunning wonen. Indien de onderverhuurder wel een huisvestingsvergunning aanvraagt, zal hij bij de aanvraag van een huisvestingsvergunning, geen verklaring van de hoofdverhuurder kunnen overleggen waaruit blijkt dat deze bereid is met hem een huurovereenkomst aan te gaan en dus geen huisvestingsvergunning verkrijgen. Indien de onderverhuurder de woning ondanks het ontbreken van een huisvestingsvergunning toch in gebruik geeft aan die onderhuurder, kan hij daarvoor al beboet worden op basis van de Huisvestingswet 2014. Echter voor bepaalde malafide personen blijkt dat deze ook na een eerste beboeting, doorgaan met deze illegale praktijken.

Daarnaast kan woonfraude zich voordoen indien een woning behoort tot een categorie van woonruimte waarvoor een vergunning voor bijvoorbeeld het onttrekken of omzetten in onzelfstandige woonruimte vereist is op basis van de huisvestingsverordening. Ook hier blijkt dat malafide verhuurders na een eerste overtreding hun praktijken blijven voortzetten. Het illegaal verkameren van een pand brengt doorgaans immers veel meer op dan het als een zelfstandige woning te verhuren.

Ten slotte, kan ook toeristische verhuur een verdienmodel zijn waarbij degene die in strijd met de regels in de huisvestingsverordening de woonruimte toeristisch verhuurt en hiervoor beboet wordt, gewoon verder gaat met de het illegaal verhuren van de woning.

In de huidige praktijk blijkt dus dat het maximumbedrag van de huidige bestuurlijke boete in de Huisvestingswet onvoldoend afschrikwekkend werkt omdat het nog steeds lucratief kan zijn voor malafide verhuurders om door te gaan met deze illegale praktijken. Daarom wordt voorgesteld om bij herhaaldelijke overtreding van hetzelfde verbod aan de gemeente de mogelijkheid te bieden een hogere bestuurlijke boete op te leggen.

3.7 Bestuurlijke boete

De Huisvestingswet 2014 gaat uit van een systeem van bestuurlijke boete en niet van strafrechtelijke vervolging. De reden hiertoe is dat het college van burgemeester en wethouders, die een overtreding constateren, direct een bestuurlijke boete kan opleggen. Hiervan gaat een preventieve werking uit omdat de overtreder direct beboet kan worden en daardoor de overtreding snel beëindigd kan worden. Tevens beschikt het college van burgemeester en wethouders ook over de mogelijkheid om een last onder bestuursdwang of onder dwangsom op te leggen. Een last onder dwangsom kan bij voorbeeld in bepaalde situaties meer effectief zijn om een illegale situatie te beëindigen dan een bestuurlijke boete. Het college van burgemeester en wethouders kan op deze wijze punitieve en niet punitieve handhavingsmiddelen inzetten afhankelijk van de concrete situatie.

Bij het bepalen van de maximale hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete is rekening gehouden met de aard van de overtreding, de aard van de overtreder, het behaalde profijt, de mogelijkheden tot herstel van de gevolgen, de samenhang met andere sanctiemogelijkheden en de mogelijkheid om bij recidive zwaarder te kunnen sanctioneren.

Een eenmalige registratieverplichting is een laagdrempelig middel. Indien een aanbieder van een woonruimte voor toeristische verhuur een advertentie plaatst zonder registratienummer, is het voor de gemeente moeilijk om het adres te achterhalen. Het niet vermelden van een registratienummer is een overtreding, maar dit betekent nog niet dat de woonruimte ook daadwerkelijk toeristisch wordt verhuurd. Hiermee rekening houdend wordt voorgesteld dat voor overtreding van de registratieplicht een boete kan worden bepaald waarvan de hoogte maximaal het bedrag is dat is vastgesteld voor de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Indien in de verordening is bepaald dat een woonruimte slechts voor een maximaal aantal dagen per jaar toeristisch mag worden verhuurd, geeft de meldplicht per verhuring inzicht in het aantal dagen dat een woning daadwerkelijk toeristisch wordt verhuurd. De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening de hoogte van de boete bepalen voor het niet voldoen aan meldplicht. De maximale hoogte van die boete is het bedrag dat is vastgesteld voor de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Bij het bepalen hiervan is rekening gehouden met het feit dat het een vergelijkbare handeling is als de registratieplicht. Daarom wordt dezelfde maximale bestuurlijke boete voorgesteld als voor het niet nakomen van de registratieplicht.

Het meer dan het in de verordening bepaalde aantal dagen toeristisch verhuren van de woonruimte alsmede het zonder vergunning toeristisch verhuren van de woonruimte heeft direct effect op de druk op de woonomgeving en de woonruimtevoorraad. Daarom wordt hiervoor als maximale bestuurlijke boete voorgesteld het bedrag dat is vastgesteld voor de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Bij het bepalen van de maximale hoogte van de boete is ook rekening gehouden met het feit dat meer dan het in de huisvestingsverordening bepaalde maximaal aantal dagen toeristisch verhuren van woonruimte profijt heeft opgeleverd voor de overtreder van dit verbod. Deze boete is gelijk aan de maximale boete die geldt voor onder meer het zonder vergunning onttrekken, samenvoegen of omzetten van een woonruimte.

Bij herhaaldelijke overtreding van de verboden bedoeld in de artikelen 8, tweede lid, 21, 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. Bij een herhaaldelijke overtreding van hetzelfde verbod, al dan niet aangaande dezelfde woning, blijkt dat een maximale boete van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, niet afschrikwekkend genoeg is. Bij herhaaldelijke overtreding van eenzelfde verbod is het voor de overtreder blijkbaar nog steeds lucratief om willens en wetens dit soort illegale praktijken voort te zetten. Dit is onaanvaardbaar op een woningmarkt waar zich reeds onrechtvaardige en onevenwichtige effecten van schaarste voordoen. De hogere bestuurlijke boete heeft als doel om recidivisten hard aan te pakken en mensen ervan te weerhouden in de verleiding te komen de regels stelselmatig te overtreden. Door de termijn van vier jaar wordt het afschrikwekkende effect dat van de hogere boete uitgaat versterkt, hetgeen gerechtvaardigd is omdat de gemeente in de huisvestingsverordening heeft vastgesteld dat er schaarste is aan woonruimte die leidt tot onrechtvaardige en onevenwichtige effecten voor woningzoekenden. Een kortere terugkijktermijn zou ervoor zorgen dat de maximale boete, reeds na een beperkte periode bij een overtreding van hetzelfde verbod terugvalt naar de lagere categorie, hetgeen berekend gedrag zou kunnen uitlokken.

3.8 Bestuursdwang bij het niet voldoen aan verzoek toezichthouder

Op grond van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht is eenieder verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde termijn alle medewerking te verlenen die deze kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Deze bepaling maakt het mogelijk dat toezichthouders daadwerkelijk hun bevoegdheden kunnen effectueren.

Bij het toezichthouden op de registratieplicht inzake toeristische verhuur van woonruimte via digitale platforms is de toezichthouder afhankelijk van deze platforms om te kunnen achterhalen wie zonder het verplichte registratienummer de woonruimte aanbiedt voor toeristische verhuur. Indien de toezichthouder constateert dat een woonruimte zonder registratienummer wordt aangeboden voor toeristische verhuur, hetgeen in strijd is met het wettelijk verbod, zal de toezichthouder de aanbieder en het adres van de woonruimte moeten achterhalen via een verzoek aan het platform. De medewerking van het platform bij een dergelijk verzoek dient gegarandeerd te zijn. Het niet meewerken aan zo een verzoek is een strafbaar feit is op grond van artikel 184 van het Wetboek van strafrecht. De vervolging en berechting ervan neemt echter tijd in beslag. Dat is bij toeristische verhuur van woonruimte onwenselijk, gezien de tijdelijkheid van iedere toeristische verhuur. Om effectief toezicht te kunnen uitoefenen moet snel en accuraat gehandeld kunnen worden. Daarom wordt in dit wetsvoorstel aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid gegeven tot het opleggen van een last onder dwangsom indien er geen of onvoldoende medewerking wordt verleend bij een verzoek daartoe van een toezichthouder.

Deze bevoegdheid zal ook ingezet kunnen worden bij het toezicht op de andere verboden die mogelijk kunnen worden opgelegd in de huisvestingsverordening. Te denken valt aan malafide verhuurders die geen inlichtingen willen verschaffen over de huurders van illegaal verkamerde woningen. Ook hier zal door deze bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders de toezichthouder beter en effectiever kunnen handelen.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1. Eigendomsrecht

Een registratie-, meld- of vergunningplicht is een vorm regulering van eigendom omdat een eigenaar niet zonder de geldende registratie-, meld- of vergunningplicht zijn woonruimte mag verhuren aan toeristen.

Het eigendomsrecht is beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Een beperking of regulering vanuit de overheid is mogelijk indien deze inmenging gerechtvaardigd is. Daartoe dient de beperking bij wet te zijn voorzien, moet ze noodzakelijk zijn in het algemeen belang en moet ze proportioneel zijn. Dat een beperking moet voorzien zijn bij wet houdt in dat ze niet in strijd mag zijn met het rechtszekerheidsbeginsel, met het verbod van willekeur en voldoende kenbaar, toegankelijk, voorzienbaar en voldoende precies omschreven moet zijn.

De bevoegdheid van de gemeenteraad om een registratie-, meld- of vergunningsplicht in de huisvestingsverordening op te nemen, wordt opgenomen in de Huisvestingswet 2014 en indien de gemeenteraad er gebruik van wil maken, moet ze nader uitgewerkt worden in de huisvestingsverordening. De gemeenteraad moet in de huisvestingsverordening nauwkeurig omschrijven welk instrument in welke buurt ten aanzien van de toeristische verhuur van welke woningen en welke vorm van toeristische verhuur wordt ingezet. Ook de mogelijke andere eisen die gesteld worden, zoals onder meer de voorwaarden die aan een vergunning kunnen worden verbonden en het maximaal aantal dagen per jaar dat een woning toeristisch mag worden verhuurd dienen opgenomen te worden in de huisvestingsverordening. Daarmee wordt voldaan aan het vereiste dat de regulering van de eigendom moet voorzien zijn bij wet en aan het vereiste van rechtszekerheid en het verbod van willekeur.

Het algemeen belang dat wordt gediend met de Huisvestingswet 2014 is dat gemeenten bij schaarste aan woonruimte die leidt tot onrechtvaardige en onevenwichtige effecten maatregelen kunnen nemen om het behoud en de samenstelling van de woningvoorraad te verzekeren en de leefbaarheid van de woonomgeving te behouden. Indien de omvang van de toeristische verhuur van woonruimte dusdanig is dat hierdoor de leefbaarheid van de woonomgeving of de woonruimtevoorraad wordt aangetast, is het noodzakelijk in het algemeen belang om dit te reguleren. Hiervoor kan het noodzakelijk zijn om het toeristische verhuren van woonruimten te beperken tot een maximaal aantal dagen per jaar. De gemeenteraad moet in de huisvestingsverordening de noodzaak en proportionaliteit van de maatregel onderbouwen vanuit de lokale omstandigheden. Slechts bij ernstige problemen in bepaalde buurten kan de gemeenteraad een quotum stellen op het aantal vergunningen voor woonruimten waar toeristische

verhuur mag plaatsvinden. De gemeenteraad moet dan aantonen waarom dit ingrijpend instrument (vergunningplicht) noodzakelijk is en niet kan worden volstaan met een minder ingrijpend instrument zoals de registratie- of meldplicht.

4.2. Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven

4.2.1 Het recht op privéleven in de woonruimte

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, bepaalt dat eenieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Het tweede lid van dit artikel beschermt de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Dit recht is ook beschermd in artikel 8 van het EVRM. Onder de persoonlijke levenssfeer wordt in ieder geval ook verstaan het huis waarin iemand leeft en dat deel van het privéleven dat zich binnen de woning afspeelt.

Een meldplicht voor iedere toeristische verhuring van de woonruimte geeft inzicht in het gebruik van de woonruimte en daarmee het privéleven van de bewoners. Dit is een beperking van het recht dat beschermd is in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Zulk een beperking moet geregeld worden bij wet en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Verder moet deze beperking geschikt en proportioneel zijn.

De beperking die de meldplicht vormt op het privéleven in de woning, wordt geregeld bij wet in formele zin. De beperking is noodzakelijk in een democratische samenleving in het belang van de rechten en vrijheden van anderen. De overheid is verplicht om zorg te dragen voor voldoende woongelegenheden. In gemeenten waar zich onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimten voordoen, kan de gemeenteraad vaststellen dat het noodzakelijk is om het toeristisch verhuren van woonruimte te reguleren en dit te controleren via een meldplicht. Een maximaal aantal dagen dat een woonruimte toeristisch mag worden verhuurd, voorkomt ook dat woonruimten worden gekocht met als doel deze uitsluitend toeristisch te verhuren, hetgeen de woonruimtevoorraad vermindert. Hierdoor worden de mogelijkheden voor woningzoekenden om passende woonruimte te vinden beperkt. Het is ook een opdracht van de overheid om te voorkomen dat het woongenot van bewoners ernstig wordt aangetast door de druk die bepaalde activiteiten veroorzaken op de leefomgeving. Een beperking van het maximaal aantal dagen per jaar dat een woonruimte toeristisch mag worden verhuurd en de handhaving hiervan door middel van een meldplicht is daarom een belangrijk instrument om de rechten en vrijheden van anderen te beschermen.

De gemeenteraad moet in de huisvestingsverordening de noodzaak van het instellen van een meldplicht motiveren en onderbouwen waarom deze beperking proportioneel.

4.2.2 Verwerking van persoonsgegevens

Bij een registratie-, vergunning- en meldplicht worden persoonsgegevens verwerkt. De verwerking van persoonsgegevens moet in overeenstemming zijn met de Algemene verordening gegevensverwerking. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de inrichting van de systemen en de verwerking van de persoonsgegevens. Over de inrichting van het registratiesysteem worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften gegeven.

De persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de registratie mogen ook gebruikt worden voor de inning van de toeristenbelasting en de handhaving van het Bouwbesluit 2012. De gegevens van de registratie maken het mogelijk om toezicht uit te oefenen met betrekking tot het

veilig gebruik van de woningen. De persoonsgegevens die verwerkt worden in het kader van de meldplicht mag het college van burgemeester en wethouders ook gebruiken voor de inning van de toeristenbelasting, omdat deze gegevens direct inzicht geven in het aantal daadwerkelijke toeristische verhuringen van de woning.

4.3. Dienstenrichtlijn

Ten aanzien van een registratie-, meld- of vergunningsplicht voor toeristische verhuur is de Dienstenrichtlijn van toepassing. Aanbieders en afnemers van woonruimte voor toeristische verhuur verrichten of ontvangen een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. Een dienst die valt onder deze richtlijn is gedefinieerd als elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt.

Een registratieplicht is een eis in de zin van artikel 4, zevende lid, van de Dienstenrichtlijn. Een meld- of vergunningsplicht valt onder de term "vergunning" in de zin van artikel 4, zesde lid, van de Dienstenrichtlijn en treft de dienstverrichters die in Nederland woonruimte voor toeristische verhuur aanbieden. Dat betekent dat hoofdstuk III en IV van de Dienstenrichtlijn van toepassing zijn, in het bijzonder de artikelen 9, 14 en 15 die zien op de vestiging van dienstverrichters en op eisen en vergunningstelsels die van toepassing zijn op dienstverrichters en de artikelen 10 tot en met 13 die gaan over de wijze van afgifte van een vergunning.

Een meldplicht waarbij de duur van de toeristische verhuur in een gegeven jaar wordt beperkt is een beperking van de dienstverlening in de zin van artikel 15, tweede lid, onderdeel a, van de Dienstenrichtlijn. Het stellen van een dergelijke eis moet worden gerechtvaardigd aan de hand van de criteria van artikel 15, eerste en derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Kern van deze rechtvaardiging is dat moet worden aangetoond welke dwingende redenen van algemeen belang met deze beperking wordt gediend, dat deze eisen geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en ze niet verder gaan dan wat nodig is om dat doel te bereiken. Onderbouwd moet worden waarom deze maatregel noodzakelijk en proportioneel is en de beperking non-discriminatoir is. Een dwingende reden van algemeen belang moet zien op publieke belangen en niet op economische belangen. Tot slot is er een verplichting tot notificatie bij de Europese Commissie van een dergelijke beperking ingevolge artikel 15, zevende lid, van de Dienstenrichtlijn.

Het algemeen belang dat gediend wordt met deze beperking is het behoud van de leefbaarheid in de woonomgeving en van de woningvoorraad in gemeenten waar schaarste aan woonruimte is die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten. Deze beperking kan noodzakelijk zijn omdat toeristische verhuur van woonruimte in bepaalde steden de leefbaarheid ernstig aantast en de schaarste aan woonruimte verergert. In die situatie is het noodzakelijk dat gemeenten waar door toeristische verhuur van woonruimten de rechten en vrijheden van anderen bedreigd worden de gemeenteraad een beperking kan opleggen aan de toeristische verhuur van woonruimte. Deze beperking moet uiteraard proportioneel zijn. Er moeten dus zwaarwegende redenen zijn om een dagen criterium in te voeren. Dit kan uitsluitend indien de neveneffecten van de toeristische verhuur van woonruimten op woonruimtevoorraad en de leefbaarheid van het gebied waar die woonruimten gelegen zijn dit vereisen en niet volstaan kan worden met een minder ingrijpende maatregel. Indien de gemeenteraad een dagen criterium wil invoeren dient het maximaal aantal dagen per jaar dat toeristische verhuur van een woonruimte is toegestaan gemotiveerd te worden. Indien bijvoorbeeld de gemeenteraad bepaalt dat een woonruimte in een bepaald gebied voor maximaal 60 dagen per jaar toeristisch mag worden verhuurd, zal hij gemotiveerd moeten onderbouwen waarom niet kan worden volstaan met een minder vergaande beperking zoals 90 of 120 dagen per jaar. Het beperken van het toeristisch verhuren van woonruimten tot een maximaal aantal dagen per jaar is een maatregel die non-discriminatoir is omdat er geen onderscheid wordt gemaakt of beoogd tussen onderdanen van de verschillende lidstaten van de Europese Unie. De melding is toegankelijk voor iedereen die zijn woonruimte in de gemeente toeristische verhuurt, ongeacht zijn nationaliteit of waar hij zich bevindt binnen de Europese Unie.

Bij een vergunningplicht is sprake van een vergunningstelsel in de zin van artikel 9 van de Dienstenrichtlijn. Onder een vergunningstelsel wordt verstaan elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt dat hij bij een bevoegde instantie stappen moet ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot

of de uitoefening van een dienstenactiviteit. Een dergelijk vergunningstelsel moet noodzakelijk zijn op grond van een dwingende reden van algemeen belang. Daarnaast moet worden aangetoond dat het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt. Daarbij moet in het bijzonder worden stilgestaan bij de vraag waarom een vergunning ex ante nodig is in plaats van controle achteraf. Tenslotte mag het vergunningensysteem geen discriminerende werking hebben.

Een beperking op toeristische verhuur van woonruimte moet worden getoetst aan het vrije verkeer van diensten. Absolute verboden en kwantitatieve beperkingen van een activiteit worden normaliter als uiterste maatregel opgelegd. Zij worden alleen toegepast wanneer er geen minder beperkende vereisten kunnen worden gebruikt om een legitieme doelstelling van algemeen belang te realiseren. Zo is een verbod moeilijk te rechtvaardigen wanneer de toeristische verhuur van woonruimte ook tot een maximaal aantal dagen per jaar kan worden beperkt. Om de concentratie en de negatieve gevolgen van toeristische verhuur tegen te gaan in een bepaalde buurt, kan in uitzonderlijke situaties een beperking worden ingesteld. Een vergunningplicht met een quotum is een kwantitatieve beperking. Voor de rechtvaardiging daarvan wordt verwezen naar alinea 2.3. Controle achteraf is niet mogelijk omdat dit niet de toeristische verhuur van de woonruimte beperkt en de overlast, de aantasting van de leefbaarheid en de onttrekking van woonruimte aan de schaarse woningvoorraad niet beperkt. Indien de gemeenteraad voorwaarden koppelt aan de vergunning moeten deze onder andere voldoen aan de artikelen 10 tot en met 13 van de Dienstenrichtlijn. Dit betekent dat voorkomen moet worden dat de het college van burgemeester en wethouders hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze zouden kunnen uitoefenen. Daarom moeten de vergunningsvoorwaarden worden vastgesteld in de huisvestingsverordening. Ten slotte, is het noodzakelijk dat de gemeenteraad bij schaarse vergunningen een gelijk speelveld creëert, door bij voorbeeld de vergunning af te geven voor een bepaalde tijd, zodat na die tijd ook anderen die door het quotum niet in aanmerking kwamen voor een vergunning, alsnog een vergunning kunnen verkrijgen. Om bij de verdeling van deze schaarse vergunningen voldoende transparantie te waarborgen en willekeur te voorkomen, dient de verdelingssystematiek eveneens te worden vastgelegd in de huisvestingsverordening.

4.4. E-commerce richtlijn

De Richtlijn elektronische handel is niet van toepassing op de vereisten die gesteld worden aan de aanbieders van accommodatie omdat deze aanbieders geen dienst van de informatiemaatschappij leveren.

Wel kunnen toezichthouders op basis van artikel 5:17 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 15 van de Richtlijn elektronische handel informatie vorderen over aanbiedingen van aanbieders die niet voldoen aan de wettelijke vereisten, zoals het vermelden van het registratienummer. De platforms zijn verplicht deze verzoeken om informatie te honoreren en zo spoedig mogelijk de gevraagde gegevens te verstrekken aan de toezichthouder. Indien het platform hieraan niet voldoet kan het college van burgemeester en wethouders op basis van het voorgestelde derde lid van artikel 33 van de Huisvestingswet 2014 een last onder dwangsom opleggen.

5. Handhaving en uitvoerbaarheid

Indien in de huisvestingsverordening is bepaald dat een registratienummer moet worden vermeld bij iedere aanbieding van de woonruimte voor toeristische verhuur en blijkt dat bij bepaalde advertenties geen registratienummer is opgenomen, kan de door het college van burgemeester en wethouders aangewezen toezichthouder inlichtingen en medewerking vorderen van het platform op basis van respectievelijk artikel 5:17 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt in dat het platform op verzoek van de toezichthouder verplicht is de adresgegevens van de aanbieder die geen registratienummer heeft vermeld aan de gemeente te verstrekken. Indien het platform hieraan niet voldoet kan het college van burgemeester en wethouders op basis van het voorgestelde derde lid van artikel 33 van de Huisvestingswet 2014 een last onder dwangsom opleggen. De platforms zijn verplicht deze verzoeken om informatie te honoreren en zo spoedig mogelijk de gevraagde gegevens te verstrekken aan de toezichthouder. De toezichthouder kan op basis van de verstrekte gegevens handhaven bij de aanbieder van de woonruimte voor toeristische

verhuur alsmede het platform verzoeken de illegale aanbiedingen te verwijderen. De operationele kant van het verwijderen van illegale advertenties zal worden uitgewerkt en vastgelegd in een "notice and take down procedure" die samen met de gemeenten en de platforms wordt opgesteld. Een dergelijke procedure gaat bijvoorbeeld nader in op welke wijze illegale advertenties efficiënt kunnen worden gemeld bij een platform en op welke termijn deze worden verwijderd.

6. Regeldruk

Dit wetsvoorstel leidt op zichzelf niet tot regeldrukeffecten. Er ontstaan slechts regeldrukeffecten op het moment dat gemeenten inderdaad overgaan tot invoering van de registratieplicht. Ter vaststelling van de regeldruk is om die reden de regeldruk berekend van een aantal scenario's. Gelet op de ambtelijke voorbereiding wordt het meest waarschijnlijk geacht, dat de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht en enkele randgemeenten van de G4 zullen overgaan tot een registratieplicht.

6.1 registratieverplichting

Het instrument van de eenmalige registratieverplichting heeft zeer beperkte effecten op de regeldruk omdat het een eenmalige, online registratie is waarbij iedere aanbieder direct een registratienummer verkrijgt. Het is aan de gemeente die van deze mogelijkheid gebruik wil maken om deze meldplicht zo efficiënt mogelijk in te richten binnen de kaders die zullen worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur op basis van dit wetsvoorstel. Uit de ambtelijke voorbereiding met betrokken gemeenten is gebleken dat hier wordt gedacht aan een digitaal systeem waarbij de aanbieder inlogt met een door de overheid erkend en reeds beschikbaar middel voor digitale identificatie.

Het meest verstrekkende scenario houdt in, dat alle gemeenten die een huisvestingsverordening hebben vastgesteld een registratieplicht zullen invoeren Momenteel zijn dat er 187. Dit scenario wordt hierna aangeduid als "hoog scenario". Om meer gevoel te krijgen bij de mogelijke regeldruk is tevens een middelscenario opgesteld. In dit middelscenario's zijn ook de gemeenten betrokken rondom de G4 (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht). Het lage scenario gaat ervan uit dat uitsluitend de G4 een registratieplicht zullen invoeren.

Het aantal betrokken burgers is berekend op basis van het aantal advertenties door de betrokken platforms. Dit aantal adressen is vervolgens naar evenredig doorgerekend naar de overige gemeenten op basis van het aantal vakantieaccommodaties zoals geregistreerd door het CBS.

Kerngegevens van de gehanteerde scenario's:

Scenario	Beschrijving	Aantal betrokken gemeenten	Aantal betrokken burgers
Laag scenario	Gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht	4	25.900
Middel scenario	de Corop-regio's waarvan de G4 deel uitmaken: Agglomeratie Den Haag, Groot Amsterdam, Groot Rijnmond en Utrecht	47	45.335
Hoog scenario	Alle gemeenten met een huisvestingsverordening	187	136.235

Zoals aangegeven in paragraaf 3 is de registratieplicht erop gericht om de gemeente inzicht te laten krijgen waar de toeristische verhuur plaatsvindt. Hierdoor kunnen gemeenten gericht handhaven.

Conclusie in algemene zin is dat dit wetsvoorstel bij de burgers leidt tot een eenmalige regeldruk namelijk het eenmalig digitaal registreren. Door de efficiëntere handhaving is er echter bij burgers een afname van de structurele regeldruk.

Voor de platforms zal er een eenmalige regeldruk ontstaan doordat zij kennis zullen moeten nemen van de relevante regeldruk. Eenmalige regeldruk verbonden aan het aanpassen van procedures en systemen is vermeden door de registratieplicht te baseren op bij de platforms reeds bestaande procedures en systemen.

Structurele regeldruk voor de platforms ontstaat doordat zij door de registratieplicht verplicht kunnen worden tot het verstrekken van gegevens aan de gemeente indien blijkt dat er sprake is van een advertentie zonder registratienummer. In alle scenario's is ervan uitgegaan, dat de platforms hiervoor twee maal per jaar gegevens zullen verstrekken aan alle in het desbetreffende scenario betrokken gemeenten.

De structurele regeldruk voor de platforms neemt hierdoor toe:

Regeldruk voor:	Aard regeldruk	scenario		
		Laag	middel	Hoog
Platforms	Structureel	700	3800	14.400
	Eenmalig	2600	2600	2600
Burgers	Structureel	-115.000	-201.700	-603.000
	Eenmalig	48.000	83.300	250.300

De weergegeven regeldruk in deze tabel is uitgedrukt in euro's. Voor burgers is de regeldruk bestaande uit uitsluitend uren omgerekend met € 15 per uur.

6.2 meldplicht en vergunningstelsel

Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat gemeenten, onder voorwaarden, de mogelijkheid krijgen een meldingsplicht en een vergunningstelsel in te voeren. Hoe veel gemeenten dat zullen doen is echter onzeker. Om deze reden is een aantal scenario's opgesteld voor bepaling van de regeldrukeffecten. Deze scenario's zijn afgeleid van de scenario's voor de registratieplicht. Algemene gedachte is: de meeste gemeenten zullen volstaan met uitsluitend een registratieplicht (zie paragraaf 6.1), een deel daarvan zal een meldplicht willen invoeren en vervolgens slechts deels een vergunningplicht willen invoeren. Als inschatting is toegepast dat de vergunningsplicht wordt ingesteld voor de helft van de woningen door de betrokken gemeenten. Het laag scenario wordt gezien de voorbereiding met de betrokken gemeenten het meest waarschijnlijk geacht.

Het aantal betrokken burgers voor de meldplicht en het vergunningstelsel is berekend op basis van het aantal adressen voor de G4 aangegeven door de betrokken platforms. Dit aantal adressen is vervolgens naar evenredig doorgerekend naar de overige gemeenten op basis van het aantal vakantieaccommodaties zoals geregistreerd door het CBS.

Kerncijfers scenario's:

scenario	Omschrijving	meldplicht		vergunningstelsel
Aantal betrokken gemeenten	Aantal betrokken burgers	Aantal gemeenten	Aantal betrokken burgers	

Laag scenario	Alleen Amsterdam	1	19.000	1	9.500
Middel scenario	de G4	4	25.900	4	12.950
Hoog scenario	Registratieplicht in de Corop-regio's waarvan de G4 deel uitmaken: Agglomeratie Den Haag, Groot Amsterdam, Groot Rijnmond en Utrecht	47	45.335	47	22.668

De eenmalige regeldruk houdt verband met de noodzaak bij burgers om kennis te nemen van de regelgeving voor de meldplicht en het vergunningenstelsel.

In grote lijnen gaat er structurele regeldruk bij burgers ontstaan door de handelingen verbonden aan het moeten melden van verhuringen. Hierbij is uitgegaan van 30 meldingen per jaar.

Daarnaast gaat er regeldruk ontstaan door het aanvragen van vergunningen. Zoals beschreven in paragraaf 3.4 gaat het hierom om vergunningen die in beginsel niet voor onbepaalde tijd, doch voor een bepaalde tijd worden verleend. Om die reden is voor de structurele regeldruk gerekend met het jaarlijks aanvragen van een vergunning. Daarbij is er vanuit gegaan, dat de vergunning op digitale wijze kan worden aangevraagd.

Regeldruk voor:	Aard regeldruk	scenario		
		Laag	middel	Hoog
Burgers	Structureel	1.14.300	2.000.800	3.685.600
	Eenmalig	48.600	85.000	156.600

7. Consultatie

Dit wetsvoorstel is voorbereid met de ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Naast de internetconsultatie zijn ook de VNG de G40 en de G4 om een advies gevraagd. Daarnaast heeft een internetconsultatie plaatsgevonden.

8. Inwerkingtreding en overgangsrecht

Indien de gemeenteraad een registratieplicht invoert, wordt deze verplichting slechts 6 maanden na inwerkingtreding ervan van toepassing op aanbieders van woonruimte voor toeristische verhuur die reeds een aanbieding hadden geplaatst voor de inwerkingtreding ervan. Hierdoor hebben ze de

tijd om hun aanbieding aan te passen aan de wettelijke vereisten. Met de platforms is afgesproken dat ze de aanbieders hierover zullen informeren.

De beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 juli 2020. Deze datum is mede gekozen omdat bij de inwerkingtreding ook het registratiesysteem operationeel moet zijn.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 1 wordt een begripsbepaling van "toeristische verhuur" opgenomen waarbij is aangesloten bij artikel 224 van de Gemeentewet waarin de grondslag ligt voor de gemeente om toeristenbelasting te kunnen heffen. Anders dan in artikel 224 van de Gemeentewet regelt de Huisvestingswet 2014 uitsluitend het gebruik van woonruimte en strekt het zich dus niet uit tot andere gebouwen waarin toeristen verblijven. Indien iemand in zijn woonruimte een kennis of familielid laat overnachten, valt dit niet onder toeristische verhuur, voor zover dit niet tegen betaling plaatsvindt.

De wijziging van de begripsbepaling van "Onze Minister" geschiedt naar aanleiding van het aantreden van het nieuwe kabinet Rutte III. In dit kabinet is de verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting belegd bij Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Onderdeel B

Omdat de toeristische verhuur van woonruimte als een andere activiteit wordt gezien als de maatregelen in verband met woonruimtevoorraadbeheer, worden onder meer de vergunningen voor onttrekking, omzetting, samenvoeging en splitsing ondergebracht in een nieuwe paragraaf met als opschrift "Woonruimtevoorraadbeheer".

Onderdeel C

Er worden twee technische wijzigingen aangebracht in artikel 21. Enerzijds wordt "wijk" vervangen door "gebied". Door deze wijziging wordt aangesloten bij het meer gangbare begrip "gebied" dat onder meer ook in de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek wordt gebruikt. Het begrip gebied kan verder in de huisvestingsverordening worden gespecificeerd. Zo kan onder meer gedacht worden aan een postcodegebied.

Verder wordt "aangewezen gebouwen" vervangen door "aangewezen categorie of categorieën woonruimte". De reden hiervoor is dat onder woonruimte zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onderdeel j, van de Huisvestingswet 2014, ook woonruimte kan vallen die geen gebouw is. In de memorie van toelichting bij de Huisvestingswet 2014 is omschreven dat woonruimte onder meer betrekking kan hebben op een woning, woonboot of woonwagen.

Onderdeel D

In dit onderdeel worden de instrumenten beschreven die een gemeente kan gebruiken bij het tegengaan van de negatieve effecten van toeristische verhuur, indien dit noodzakelijk is vanuit het oogpunt van woonruimtevoorraadbeheer en de impact van toeristische verhuur op de leefbaarheid van de woonomgeving. De keuze en inzet van deze wettelijke instrumenten is afhankelijk van de ernst van de neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte. Zoals in paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet, moet de het gekozen instrument noodzakelijk, geschikt, proportioneel en non-discriminatoir zijn. Uit artikel 2 van de Huisvestingswet 2014 vloeit voort dat de instrumenten uitsluitend kunnen worden ingezet indien dat noodzakelijk is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste.

Artikel 23a

Indien de gemeenteraad toeristische verhuur wil reguleren zal hij een registratieplicht moeten invoeren. Op deze wijze wordt voor de gemeente inzichtelijk door wie op welke adressen woonruimte voor toeristische verhuur aanbiedt. De registratieplicht houdt in dat de aanbieder van woonruimte voor toeristische verhuur het registratienummer bij iedere aanbieding moet vermelden. In het tweede lid wordt bepaald dat het registratienummer wordt aangevraagd door degene die de woonruimte wil aanbieden voor toeristische verhuur. Het registratienummer wordt verstrekt aan eenieder die een woonruimte wil aanbieden in een gemeente waar de registratieplicht geldt. Er zijn geen weigeringsgronden voor de afgifte van het registratienummer.

Artikel 23b

Naast de registratieplicht kan de gemeenteraad in de huisvestingsverordening opnemen dat een woonruimte slechts een maximaal aantal dagen per jaar toeristisch mag worden verhuurd (eerste lid). Om dit dagnocriterium te kunnen handhaven kan de gemeenteraad een meldplicht invoeren (tweede lid). Dit is een ingrijpende maatregel die alleen kan worden ingezet indien de neveneffecten van toeristische verhuur ernstig zijn. De melding dient gedaan te worden door degene die de woonruimte verhuurt voor toeristisch gebruik (derde lid).

Artikel 23c

Ten slotte, kan de gemeenteraad ervoor kiezen indien ze een registratieplicht invoert om ook een vergunning voor toeristische verhuur in te stellen (eerste lid). Deze vergunning kan worden afgegeven voor een in de huisvestingsverordening te bepalen termijn (tweede lid). Dit is van belang indien gewerkt wordt met een maximaal af te geven aantal vergunningen per gebied. Omdat er dan sprake is van schaarse vergunningen moeten alle potentiële gegadigden evenveel kans maken op het verkrijgen van een vergunning. De verdelingssystematiek bij schaarse vergunningen moet worden vastgelegd in de huisvestingsverordening om iedere vorm van willekeur te voorkomen. De aanvraag van een vergunning wordt gedaan door degene die voornemens is de woonruimte toeristisch te verhuren (derde lid).

Artikel 23d

Dit artikel geeft nadere voorschriften omtrent de registratieplicht. De registratie is een administratieve handeling die de aanbieder moet doen via elektronische weg (eerste lid), waarbij hij direct een registratienummer verkrijgt. Het registratiesysteem wordt ingericht en beheerd door het college van burgemeester en wethouders (tweede lid). De gemeenteraad bepaalt zelf of het noodzakelijk is toeristische verhuur van woningen te reguleren en de gegevens van de registratie worden uitsluitend gebruikt voor de toezichtsbevoegdheden van de gemeente. Om de laagdrempeligheid van de registratie te waarborgen worden over de inrichting en het beheer regels gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

De gegevens van de registratie kunnen (derde lid) ook gebruikt worden voor het toezicht op de naleving van het Bouwbesluit 2012 (onderdeel a) en de inning van toeristenbelasting (onderdeel b). Op basis van het Bouwbesluit 2012 gelden nadere eisen aan de brandveiligheid van de woning indien een woning wordt aangeboden voor logiesverstrekking. Omdat toezicht op de naleving van de voorschriften met betrekking tot de veiligheid van de woning een ander doel is dan het behoud van de woonruimtevoorraad en van de leefbaarheid van de woonomgeving, wordt dit expliciet geregeld. In het kader van het toezicht op de naleving van de bouwregelgeving is het wenselijk deze gegevens op dit moment reeds te hebben zodat eventueel kan worden ingegrepen alvorens er daadwerkelijk een verhuring plaatsvindt. De gegevens van de registratie zullen slechts een indicatie geven dat er mogelijke toeristische verhuur van woonruimte plaatsvindt, maar niet of dit daadwerkelijk het geval is en hoeveel nachten de woonruimte toeristische wordt verhuurd. Toch kan deze indicatie de gemeente mogelijkheden bieden om de verschuldigde toeristenbelasting te innen.

Artikel 23e

Dit artikel geeft nadere voorschriften omtrent de meldplicht. De gemeenteraad bepaalt zelf of het noodzakelijk is een meldplicht voor toeristische verhuur van woonruimte in te stellen en de gegevens van de melding worden uitsluitend gebruikt voor de toezichtsbevoegdheden van de gemeente (eerste lid). De gegevens mogen ook gebruikt worden voor de inning van de toeristenbelasting (tweede lid). Bij de registratieplicht geven de gegevens slechts een indicatie van wie waar een woonruimte aanbiedt voor toeristische verhuur. Bij de meldplicht wordt duidelijk wie de woonruimte heeft verhuurd voor hoeveel nachten en aan hoeveel personen. Deze gegevens maken het innen van de toeristenbelasting eenvoudig.

Onderdeel E

Door de voorgestelde wijziging van artikel 24 van de Huisvestingswet 2014, moet de gemeenteraad indien hij kiest voor een vergunningplicht voor toeristische verhuur van woonruimte, in de huisvestingverordening regels stellen omtrent het weigeren van de vergunning en de voorwaarden die aan de vergunning kunnen worden verbonden.

Onderdeel F

Door de voorgestelde wijziging kan het college van burgemeester en wethouders, zoals bij de vergunningen inzake woonruimtevoorraadbeheer, de vergunning voor toeristische verhuur weigeren of intrekken indien daar noodzaak toe is naar aanleiding van een onderzoek op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur.

Onderdeel G

Door de voorgestelde wijziging kan het college van burgemeester en wethouders, zoals bij de vergunningen in verband met woonruimtevoorraadbeheer, ook de vergunning voor toeristische verhuur intrekken indien niet binnen een jaar na het onherroepelijk worden ervan is overgaan tot toeristische verhuring van de woonruimte, de vergunning is verleend op grond van door aanvrager ervan verstrekte onjuiste of onvolledige gegevens, de voorwaarden of voorschriften die zijn opgenomen in de vergunning niet worden nageleefd of indien ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of om strafbare feiten te plegen.

Onderdeel H

In dit onderdeel wordt aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid toegekend om een last onder bestuursdwang op te leggen aan een persoon die geen medewerking verleend aan het verzoek van de toezichthouder. Voor een nadere motivatie hiervan wordt verwezen naar paragraaf 3.8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel I

In dit onderdeel wordt artikel 35 van de Huisvestingswet 2014 gewijzigd, waarbij een nadere differentiatie wordt aangebracht in de maximale hoogte van de bestuurlijke boete. In paragraaf 3.7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt ingegaan op de ratio achter maximale hoogte van de verschillende bestuurlijke boetes.

Onderdeel J

Dit onderdeel regelt het overgangsrecht bij het instellen van een registratieplicht voor de toeristische verhuur van woonruimte. Voor woonruimte die al aangeboden werd voor toeristische verhuur voor de inwerkingtreding van de huisvestingsverordening waarin de registratieplicht is

opgenomen moet de aanbieder binnen 6 maanden na inwerkingtreding van die verordening een registratienummer hebben en dit vermelden bij iedere aanbidding.

Artikel II

In dit artikel zijn de samenloopbepalingen met de Omgevingswet opgenomen. Op het moment dat de Omgevingswet inwerking treedt moet de verwijzing in het voorgestelde artikel 23d, vierde lid, onderdeel a, naar artikel 2 van de Woningwet gewijzigd worden door de verwijzen naar artikel 4.3 van de Omgevingswet, dat de grondslag vormt voor het Besluit bouwwerken leefomgeving waarin de bouwregelgeving is opgenomen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Drs. K.H. Ollongren