

Vergaderjaar 2018–2019

27 926

Huurbeleid

26 419

Toerisme en recreatie

Nr. 309

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2019

In deze brief informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, over de stand van zaken met betrekking tot de door mij eerder aangekondigde aanpak van ongewenste effecten van toeristische verhuur. In het bijzonder zal ik daarbij stilstaan bij de door mij voorgenomen wijziging van de Huisvestingswet 2014 als onderdeel van deze aanpak. Daarmee geef ik tevens invulling aan een aantal aangenomen moties op het gebied van toeristische verhuur van woningen. Voor het overzicht van de moties verwijs ik u naar de bijlage van deze brief. Tevens informeer ik u over de invulling van de toezeggingen die ik heb gedaan tijdens het debat van 25 september 2018.¹

Aanleiding

De toename van de toeristische verhuur van woningen kan niet los worden gezien van de digitale deeleconomie. Door digitale platformen wordt op grote schaal vraag en aanbod samengebracht hetgeen economische kansen biedt. Het kabinet wil daarom ruimte bieden aan de digitale deeleconomie, maar ook de ongewenste neveneffecten ervan voorkomen en tegengaan. De toename van het aantal woningen dat wordt aangeboden voor toeristische verhuur is een wereldwijd fenomeen en overheden proberen met verschillende maatregelen de ongewenste effecten ervan te voorkomen en bestrijden.

De kern van de problematiek bij toeristische verhuur van woningen is dat de handhaving op oneigenlijk gebruik van woonruimte, overlast, veiligheid en behoud van leefbaarheid complex en tijdrovend is, omdat het voor de gemeente onduidelijk is welke woningen voor toeristische verhuur worden aangeboden.

¹ Stenogram van het debat over huisjesmelkers die prominent aanwezig zijn op Airbnb, 25 september 2018; Handelingen II 2018/19, nr. 4, item 29).

Naar aanleiding van de gewijzigde motie van het lid Beckerman c.s.² is het kabinet in gesprek gegaan met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en een aantal gemeenten.³ Gemeenten schetsten in deze gesprekken de bovengenoemde problematiek. Vervolgens is het kabinet met VNG, gemeenten en platforms voor toeristische verhuur⁴ om de tafel gaan zitten om een oplossingsrichting te ontwikkelen die op draagvlak kan rekenen. Ik heb u hierover reeds bericht in de Kamerbrieven van 3 april 2018 en 25 september 2018⁵. In deze brief informeer ik u nader over de voorgenomen wettelijke verplichting voor aanbieders van de woning en de bijbehorende operationele kant van dit wetsvoorstel. Verder licht ik u in over de verkenning in Europees verband. Daarnaast breng ik u op de hoogte van de invulling die ik geef aan de aangenomen moties. Tenslotte komt de handreiking die ik samen met de VNG heb gemaakt aan bod.

Voorgenomen wettelijke verplichting

Uit de genoemde gesprekken is naar voren gekomen dat een registratieplicht voor aanbieders van woningen voor toeristische verhuur een oplossing biedt voor het gebrek aan informatie hierover. Daarom ben ik voornemens een wettelijke registratieplicht voor aanbieders van toeristische verhuur mogelijk te maken in de gemeenten die in hun huisvestingsverordening regels stellen over toeristische verhuur van woonruimte. Aanbieders van woningen voor toeristische verhuur moeten het verkregen registratienummer vermelden bij iedere advertentie. Als een advertentie geen registratienummer vermeldt, kan de gemeente op grond van deze wettelijke verplichting in samenhang met de bestaande wettelijke toezichtsbevoegdheden de (adres)gegevens van de aanbieder en de aangeboden woning opvragen bij het betreffende platform. Op deze wijze zijn zowel de aanbieders als de woningen die worden aangeboden voor toeristische verhuur bekend bij de gemeente. Gemeenten kunnen hiermee inzicht krijgen in welke woningen via platforms illegaal worden aangeboden. Hiermee richt de wettelijke verplichting zich rechtstreeks tot degene die verantwoordelijk is voor het gebruik van de woning en de eventuele negatieve gevolgen daarvan. De gemeente heeft vervolgens de mogelijkheid om gericht te handhaven en medewerking te vragen aan de platforms. De platforms zijn op grond van de Algemene wet bestuursrecht verplicht medewerking te verlenen aan het verstrekken van de door de gemeente opgevraagde gegevens. Ik wil daarnaast voorstellen om in het wetsvoorstel te voorzien in de bevoegdheid van gemeenten om een last onder dwangsom op te kunnen leggen aan degenen die niet aan hun medewerkingsplicht voldoen.

In het wetsvoorstel ben ik verder voornemens de gemeente naast de registratieplicht nog twee andere instrumenten te geven: een vergunningplicht voor het toeristisch verhuren van een woning en een meldingsplicht voor de feitelijke verhuur, zodat gemeenten kunnen handhaven op een maximale verhuurtermijn. Deze instrumenten kunnen afzonderlijk of in combinatie worden ingezet, afhankelijk van de lokale noodzaak ervan. Ook kunnen de instrumenten voor de gehele gemeenten of voor bepaalde gebieden worden ingesteld.

Hierbij moeten door de gemeente voorwaarden worden gesteld, bijvoorbeeld over de maximumtermijn voor de toeristische verhuur. Verder overweeg ik een koppeling in de wet te maken tussen de registratie- en meldplicht en het innen van toeristenbelasting. Hierdoor

² Kamerstuk 29 453, nr. 446

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

⁴ Airbnb, Booking.com, HomeAway/Expedia

⁵ Kamerstukken 27 926 en 26 419, nr. 282 en Kamerstuk 32 847, nr. 428

kunnen gemeenten de informatie die zij verzamelen met de registratie- en meldplicht ook gebruiken voor het innen van toeristenbelasting.

Gemeenten hebben nu nog geen wettelijke bevoegdheid om een registratieplicht te kunnen opleggen aan aanbieders van woningen voor toeristische verhuur. Daarom zal een wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 in procedure worden gebracht waarin deze verplichting wordt opgenomen. Gemeenten kunnen op basis van de Huisvestingswet 2014 bij schaarste die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten reeds maatregelen nemen tot behoud van de woonruimtevoorraad. Een registratieplicht voor het aanbieden van woonruimte voor toeristische verhuur past hier goed in en vult dit goed aan. Daarnaast biedt de Huisvestingswet 2014 gemeenten de mogelijkheid tot het voeren van lokaal beleid. De gemeente behoudt hiermee de beleidsvrijheid met betrekking tot het stellen van regels in de huisvestingsverordening over woonruimtevoorraadbeheer. De verordening kan gelden voor de gehele gemeente of een deel ervan. Verder kan de gemeente categorieën van woonruimte aanwijzen waar de verplichtingen voor gelden, hierbij kunnen bijvoorbeeld ook woonboten als een categorie van woonruimte worden aangewezen. Ook is het mogelijk om in de verordening onderscheid te maken tussen verschillende vormen van toeristische verhuur van woningen, zoals de verhuur van de gehele woning of het gebruik van de woning voor Bed & Breakfast (B&B) waarbij de bewoner in de woning aanwezig is gedurende de periode dat hij het verblijf biedt aan toeristen.

Operationele kant van de wet

De betrokken partijen zijn gezamenlijk een registratiesysteem aan het verkennen vanuit de wens om een uniform en laagdrempelig registratiesysteem te realiseren omwille van de uitvoerbaarheid van de registratieplicht. Via een Project Start Architectuur (PSA) is inzichtelijk gemaakt wat het vraagt om een digitale omgeving te bouwen waarin een dergelijk registratiesysteem kan draaien. Op basis hiervan kan op korte termijn het gesprek worden gevoerd met gemeenten over afspraken over ontwikkeling, beheer, kostenverdeling, *governance* en gebruik. De partijen zijn ook in gesprek over het vraagstuk op welke wijze illegale content voorkomen en verwijderd moet worden. Verder wil ik eventueel gebruik maken van wettelijke experimenteerbepalingen om pilots met betrekking tot de uitvoering te organiseren. Ik ga parallel hieraan onverwijld door met de wettelijke besluitvorming inzake de registratieplicht voor verhuurders.

Verkenning in Europees verband

Vanuit verschillende partijen waaronder een aantal gemeenten bestaat de wens tot meer directe verplichtingen voor platforms met betrekking tot handhaving, belastinginning en het delen van data. Voorop staat dat de handhaving van gemeentelijke regels geen taak of bevoegdheid is van private partijen zoals de platforms. Wel zijn de platforms wettelijk verplicht om op verzoek van gemeenten medewerking te verlenen aan het aanleveren van informatie ten behoeve van efficiënt en effectief toezicht door de gemeente. Met de beoogde wetswijziging ontstaat de mogelijkheid om deze medewerking af te dwingen met een last onder dwangsom. Hiermee maakt het kabinet duidelijk dat de rol die van platforms wordt gevraagd om ongewenste effecten van toeristische verhuur tegen te gaan niet vrijblijvend is, maar dat ze wettelijk zullen worden gehouden aan hun verantwoordelijkheid. Ook zijn platforms er op basis van het huidige wettelijke kader al aan gehouden om illegale content te voorkomen en te verwijderen. Zoals hiervoor aangegeven

wordt gezamenlijk bekeken welke stappen hierin kunnen worden gezet met de nieuwe mogelijkheden die gaan ontstaan met de beoogde wetswijzigingen. Een wettelijke registratieplicht gecombineerd met de mogelijkheid van een vergunningplicht en/of meldingsplicht verbetert de informatiepositie van de gemeente, waardoor de gemeente gericht kan handhaven. Daarbij zet het kabinet op dit moment primair in op een oplossing die zich rechtstreeks richt tot de aanbieder van de woning voor toeristische verhuur.

Daarnaast zal ik de komende tijd samen met de Staatssecretaris van Economische Zaken & Klimaat in Europees verband verkennen in hoeverre er bij andere lidstaten en de Europese Commissie draagvlak is voor een gezamenlijke aanpak van de negatieve neveneffecten van toeristische verhuur van woningen via platforms. Ik zie namelijk dat binnen verschillende lidstaten er verschillende initiatieven worden genomen met wisselend succes. Ik herken ook gemeenschappelijke behoeften, bijvoorbeeld ten aanzien van het kunnen opleggen van meer directe wettelijke verplichtingen aan platforms, bijvoorbeeld ten aanzien van het delen van informatie met bevoegde overheden ten behoeve van handavingsdoeleinden. Dergelijke verplichtingen sluit ik niet uit en worden temeer relevant wanneer medewerking van platforms aan de operationele kant niet tot het gewenste resultaat leidt. Het Kabinet ziet hierin een taak op Europees niveau om dit gezamenlijk te realiseren en zal er bij de Europese Commissie op aandringen hierop actie te ondernemen gezien de negatieve effecten op de openbare orde en het gelijke speelveld richting de professionele hotelsector.

Uitvoering moties en toezeggingen

Tijdens het debat op 25 september 2018 heb ik uw Kamer de toezegging gedaan om bij de Belastingdienst te verifiëren of de informatie op haar website over het aanbieden van een woning voor toeristische verhuur correct is en of die informatie gedeeld kan worden op de websites van de grootste platforms⁶. De Belastingdienst heeft mij laten weten dat deze informatie correct is. Vervolgens heb ik aan de eerder in deze brief genoemde platforms gevraagd op hun websites te verwijzen naar deze informatie. De platforms hebben deze verwijzing inmiddels op hun websites staan.

Tijdens bovengenoemd debat heb ik uw Kamer ook de toezegging gedaan om fiscale aspecten zoals inkomstenbelasting en de BTW te betrekken bij de ontwikkeling van een wettelijke registratieplicht. Hiertoe ben ik in gesprek met de Belastingdienst, waarbij is gekeken of de gegevens van de registratie tevens kunnen worden gebruikt voor het toezicht op de naleving van de Wet op de inkomstenbelasting en de Wet op de omzetbelasting. Het type data en optionele karakter van de registratieplicht maken dat het registratiesysteem geen substantiële bijdrage kan leveren voor het toezicht op de genoemde wetten door de Belastingdienst. Dat neemt niet weg dat het kabinet het belang van de volledigheid van de belastingheffing onderschrijft. De Staatssecretaris van Financiën streeft ernaar om voor de zomer terug te komen op zijn toezegging aan de heer Omtzigt (CDA) tijdens het WGO Belastingplan op 9 november 2018 (Kamerstuk 35 026, nr. 62) om onderzoek te doen naar een andere wijze van belastingheffing over huurinkomsten uit onroerend goed en daarin ook de ervaringen te betrekken die in het buitenland hiermee zijn opgedaan en zijn toezegging aan de heer Ester (CU) tijdens de Algemene Beschouwingen op 20 november 2018 om onderzoek te doen naar (het belasting van) inkomsten uit verhuur (Handelingen I 2018/19, nr. 8, item 8). Met het wetsvoorstel wordt overigens wel mogelijk gemaakt dat de gegevens van

⁶ Stenogram van het debat over huisjesmelkers die prominent aanwezig zijn op Airbnb, 25 september 2018.

de registratieverplichting kunnen worden gebruikt voor het innen van de lokale toeristenbelasting. Hiermee geef ik invulling aan de motie⁷ van het lid Paternotte c.s.

Wat betreft de motie⁸ van de leden Koerhuis en Beckerman over de aanpak van illegale kamerverhuur op Airbnb kan ik uw Kamer het volgende melden. Tegen Illegale kamerverhuur kan op basis van de Huisvestingswet 2014 worden gehandhaafd. Het probleem met illegale kamerverhuur via digitale platforms als Airbnb is dat de aanbieder en het adres van de aangeboden kamer niet direct zichtbaar zijn voor de toezichthouder van de gemeente. Daardoor wordt het toezicht en het opleggen van een handhavingsmaatregel bemoeilijkt. De voorgenomen wettelijke registratieplicht bewerkstelligt dat zowel de aanbieder als het adres van de kamer die illegaal wordt aangeboden, door de gemeente kunnen worden nagegaan. Zoals hiervoor uiteengezet, is een platform op basis van de huidige toezichtsbevoegdheden reeds verplicht om medewerking te verlenen bij een verzoek hiertoe door de toezichthouder, bijvoorbeeld in het kader van een onderzoek naar illegale kamerverhuur, en ben ik voornemens in het wetsvoorstel te voorzien in de bevoegdheid van gemeenten een last onder dwangsom op te leggen aan platforms of andere media die niet aan hun medewerkingsplicht voldoen. Zoals ook reeds aangegeven, ben ik met de platforms en gemeenten in gesprek over het verwijderen van advertenties indien blijkt dat er daadwerkelijk sprake is van illegale content.

In de kamerbrief over illegale onderhuur (Kamerstuk 32 847, nr. 364) deel ik de uitkomsten van mijn onderzoek naar aanleiding van bovengenoemde motie van de leden Koerhuis en Beckerman en de motie van het lid Beckerman (Kamerstuk 32 847 nr. 338) waarin de regering wordt verzocht het mogelijk te maken dat illegale kamerverhuur en illegale onderverhuur (ook via onlineplatforms) als economisch delict veroordeeld kan worden, zodat de winsten van illegale onder- en kamerverhuur afgepakt kunnen worden.

De motie⁹ van de leden Koerhuis en Beckerman, die de regering verzoekt gemeenten behulpzaam te zijn bij het maken van afspraken met platforms, sluit aan bij de uiteengezette aanpak. In dit traject hebben het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, de gemeenten en de belangrijkste digitale platforms voor toeristische verhuur van woningen voortdurend overleg met elkaar.

Kamerlid Ronnes vraagt in zijn motie¹⁰ of het systeem in zoals in San Francisco ook in Nederland kan worden toegepast. In San Francisco wordt onder de verhuur van woningen aan toeristen verstaan voor een periode van minder dan 30 dagen aaneensluitend. Alvorens de bewoner een woning voor toeristische verhuur wil aanbieden moet hij zich registreren bij de Treasure & Tax Collector omdat toeristische verhuur van woningen – ongeacht het bedrag – gezien wordt als een bedrijfsmatige activiteit. Hij ontvangt dan een Business Registration Certificate met een Business Account Number (BAN). Daarna moet de permanente bewoner zich registreren bij de Office of Short-Term Rentals. Indien aan de voorwaarden is voldaan, verstrekt het Office of Short-Term Rentals een registratienummer. Dit registratienummer dient vermeld te worden op het platform waar de woning wordt aangeboden. De verhuurder moet voorts

⁷ Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 89

⁸ Kamerstuk 27 926, nr. 290

⁹ Kamerstuk 27 926, nr. 291

¹⁰ Kamerstuk 27 926, nr. 293

het aantal toeristische overnachtingen ieder kwartaal online melden bij de Office of Short-Term Rentals. Onder meer op het niet naleven van de maximale termijn staat een boete. Het stadsbestuur van San Francisco is met de platforms Airbnb en Homeaway overeengekomen dat de platforms niet geregistreerde woningen, alsmede op verzoek van het stadsbestuur woningen die anderszins illegaal worden aangeboden, verwijderen van het platform. Het is een bevoegdheid van gemeenten om een maximum te stellen aan het aantal verhuurdagen, en in een aantal gemeenten in Nederland is dit ook al het geval. Zoals hierboven uiteengezet gelden in San Francisco een registratieplicht en meldingsplicht. In deze brief is uiteengezet dat dergelijk instrumentarium in Nederland ook wettelijk mogelijk wordt gemaakt voor gemeenten.

Tot slot de motie¹¹ van de leden Van der Lee en Paternotte, die verzoekt om de regulering van de toeristische woningverhuur zo vorm te geven dat deze zowel ruimte biedt voor lokaal maatwerk alsook doelmatige digitale handhaving op een maximaal aantal te verhuren dagen mogelijk maakt. De voorgenomen aanpak maakt bij uitstek lokaal maatwerk mogelijk, doordat gemeenten in hun huisvestingsverordening zelf kunnen bepalen voor welke gebieden en voor welke categorieën van woonruimten verplichtingen gaan gelden, en hierbij instrumenten gecombineerd kunnen inzetten. Ik overweeg een meldplicht per verhuring op te nemen in de wet. De gemeenten krijgen hiermee de mogelijkheid om te kunnen handhaven op een eventueel door hen gesteld dagencriterium. Voorts moge het duidelijk zijn dat het registratiesysteem dat wordt ontwikkeld digitaal zal zijn.

Handreiking toeristische verhuur

Zoals ik in mijn brief van 3 april 2018¹² heb aangekondigd heb ik samen met de VNG een handreiking toeristische verhuur opgesteld¹³. In de handreiking is relevante vigerende wet- en regelgeving samengebracht, zodat gemeenten op korte termijn worden geïnformeerd over de bestaande juridische mogelijkheden om de ongewenste neveneffecten van de toeristische verhuur van woningen tegen te gaan. De bestaande mogelijkheden zijn in het kort de hierna genoemde. 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 woonoverlast¹⁴ kan de burgemeester een verbod opleggen om een woonruimte toeristisch te verhuren indien er herhaaldelijk ernstige overlast is ten gevolge van toeristische verhuur. Een gemeente kan toeristenbelasting heffen voor het bieden van verblijf aan toeristen¹⁵.

¹¹ Kamerstuk 26 419, nr. 71

¹² Kamerstukken 27 926 en 26 419, nr. 282

¹³ www.vng.nl/

¹⁴ Artikel 151d van de Gemeentewet

¹⁵ Artikel 224 van de Gemeentewet

Tot slot

Met de in deze brief beschreven aanpak help ik gemeenten in de aanpak van ongewenste effecten van toeristische verhuur. Het hiertoe strekkende wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 in verband met de aanpak van ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur van woningen wordt binnenkort via internet ter consultatie aangeboden. De internetconsultatie zal lopen van 15 maart tot 13 april.

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

BIJLAGE

Overzicht aangenomen moties

- 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 motie¹⁶ van het lid Beckerman c.s. aangenomen. 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.
- Naar aanleiding van de begrotingsbehandeling van Economische Zaken en Klimaat van 13 en 14 december 2017 (Handelingen II 2017/18, nr. 35, item 7) is een motie¹⁷ van het lid Paternotte c.s. aangenomen. Deze motie verzoekt de regering om het innen van toeristenbelasting te betrekken bij het instrumentarium dat in ontwikkeling is in het kader van de motie van het lid Beckerman.
- Naar aanleiding van het Algemeen Overleg over Toerisme op 7 maart 2018 (Kamerstuk 26 419, nr. 73) is een motie¹⁸ van de leden Van der Lee en Paternotte aangenomen. Deze motie verzoekt de regering om lokaal maatwerk en handhaving op een maximaal aantal dagen mogelijk te maken bij het instrumentarium dat in ontwikkeling is.
- Naar aanleiding van het dertigledendebat op 25 september 2018 over het mediabericht «Huisjesmelkers 2.0 prominent aanwezig op Airbnb» zijn een aantal moties aangenomen. De moties¹⁹ van de leden Koerhuis en Beckerman verzoeken de regering gemeenten behulpzaam te zijn bij het maken van afspraken tussen gemeenten en Airbnb en of platforms kunnen worden gesanctioneerd als illegale kamerverhuur daarop wordt geconstateerd.
- De motie²⁰ van lid Beckerman c.s. verzoekt de regering te onderzoeken of platforms voor toeristische verhuur een wettelijke verplichting kan worden opgelegd om de adressen dan wel een registratienummer te vermelden bij de advertenties.
- De motie²¹ van het lid Kops verzoekt de regering eveneens om ervoor te zorgen dat Airbnb de adressen dan wel een registratienummer bij de advertentie vermeldt.
- De motie²² van de leden Smeulders, Van Eijs, Moorlag en Beckerman verzoekt de regering in Europees verband te pleiten voor het verplicht delen van data door platforms met gemeenten.
- Tot slot verzoekt de motie²³ van het lid Ronnes te onderzoeken of een verbod door gemeenten om volledige huizen (Bed&Breakfast) korter dan 30 dagen te verhuren via platforms zinvol kan worden toegepast, waarbij gemeenten wel ontheffing kunnen verlenen voor specifieke gebieden.

¹⁶ Kamerstuk 29 453, nr. 446

¹⁷ Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 89

¹⁸ Kamerstuk 26 419, nr. 71

¹⁹ Kamerstuk 27 926, nrs. 291 en 290

²⁰ Kamerstuk 27 926, nr. 288

²¹ Kamerstuk 27 926, nr. 292

²² Kamerstuk 27 926, nr. 289

²³ Kamerstuk 27 926, nr. 293