

Tussenevaluatie Huisvestingsverordening

Onderdeel toeristische verhuur



Maastricht, 28 augustus 2023

1. Aanleiding en conclusie

Het raadsbesluit Huisvestingsverordening Maastricht 2022 onderdelen Toeristische verhuur en Opkoopbescherming is vastgesteld op 12 juli 2022. In dit raadsbesluit is opgenomen dat medio 2023 (in ieder geval voorafgaand aan de vaststelling van de begroting 2024) een interne tussenevaluatie plaats vindt.

In de evaluatie voor toeristische verhuur worden, conform toezegging, de volgende drie zaken onderzocht:

1. Hoe werkt de afgesproken procedure in de praktijk?
2. Hoe verhoudt het aantal registraties zich tot de werkelijkheid?
3. Is de registratie- en meldplicht voldoende of is een vergunningplicht noodzakelijk?

Daarnaast geeft de evaluatie inzicht in hoeverre de in het raadsvoorstel opgenomen capaciteit voor uitvoering van de regeling passend is. Een eventuele aanpassing dan wel continuering wordt in de begroting voor de jaren 2024, 2025 en 2026 meegenomen.

Aanpak

Voor de evaluatie is gebruik gemaakt van data die beschikbaar zijn uit het registratie- en meldsysteem en webscraping (een computertechniek waarbij gegevens en informatie van webpagina's wordt gehaald) over de platformen van airbnb, booking.com, Tripadvisor, VRBO en Expedia in de maanden april, mei en juni. Daarnaast is uitvoerig gesproken met de twee handhavers over de werkprocessen.

Conclusie

Met de opgedane inzichten kan worden geconstateerd dat de procedure zoals beoogd in de praktijk ook kan worden uitgevoerd. De administratieve controles geven voldoende informatie en het benodigde inzicht om registraties te kunnen behandelen. Waar nodig is ter plaatste gecontroleerd. Vanaf 1 oktober 2023 zullen fysieke controles structureel worden uitgevoerd omdat de grootste bulk met aanvragen voor een registratienummer dan zijn verwerkt. Op de peildatum van 1 juni 2023 zijn er 248 verhuurders die een registratienummer hebben aangevraagd. De advertenties van de verschillende websites laten zien dat er in totaal 746 aanbieders zijn. Dit is echter een vertekend beeld omdat verhuurders via verschillende websites hun woning aanbieden. In deze cijfers zitten dezelfde aanbieders meermaals in. Als we kijken naar airbnb als grootste aanbieder van toeristische verhuur met een totaal van 465 kunnen we stellen dat we met 248 registraties een kleine 75% van het totale aanbod inzichtelijk hebben. Naast het feit dat we meer dan beoogd inzicht hebben gekregen in het aanbod van toeristische verhuur is ook te zien dat verhuur door de hele stad plaatsvindt. Om die reden zal de meld- en registratieplicht zoals in de huidige situatie overeind blijven en is ook wederom geconstateerd dat een vergunplicht (op dit moment) geen toegevoegde waarde biedt. In de begroting 2023 is voor de uitvoering van de controle op toeristische verhuur een bedrag van € 172.000,- opgenomen. Het onderzoek naar de tijdregistratie, controle en handhaving en de afhandeling van bezwaar en beroep laat zien dat de voor de begroting van 2023 gemaakte aannames dicht in de buurt zitten van de praktijk. De benodigde middelen hoeven om die reden slechts marginaal te worden aangepast.

2. Afgesproken procedure in de praktijk

Het uitvoeringsproces voor toeristische verhuur voor toezicht en handhaving ziet er als volgt uit:

Stap 1 Controleren

Na een registratie door een verhuurder voor toeristische verhuur wordt gecontroleerd of het geregistreerde adres bestemd is voor wonen. Het toeristisch verhuren van de woning wordt niet beschouwd als 'bedrijfsmatig gebruik van de woning'. De verhuur vindt incidenteel plaats. Het pand blijft een woning, bestemd voor 'wonen'. In geval van toeristische kamerverhuur (guesthouse) wordt aanvullend gecontroleerd of dit rechtstreeks is toegestaan via het bestemmingsplan. Zo niet, dan moet een omgevingsvergunning worden aangevraagd. Daarnaast is onderdeel van de controle (via Kadaster en BRP) een check op hoofdbewoner in geval van toeristische woningverhuur en hoofdbewoner en tevens eigenaar zijn van de woning in geval van toeristische kamerverhuur. Daar bovenop zullen de boekingsplatformen worden aangeschreven op het moment dat zij advertenties zonder registratienummer publiceren.

Stap 2 Handhaven

Standaard onderdeel van de werkzaamheden is het afhandelen van binnengekomen meldingen of klachten over toeristische verhuur. Daarnaast kan op de platformen een periodieke controle worden uitgevoerd of voor alle kamers en woningen die worden aangeboden een registratienummer wordt vermeld. Verder zullen de verhuurders bij overschrijding van het maximum van 60 dagen worden aangeschreven. Wanneer geconstateerd wordt dat iemand zich niet houdt aan de daarvoor opgestelde regels is de standaardprocedure dat handhaving als eerste in gesprek gaat en probeert zonder rechtsgevolgen de casus af te handelen/op te lossen.

Bevindingen:

In de praktijk blijkt dat de procedure grotendeels zoals hierboven staat beschreven ook wordt uitgevoerd. Voor wat betreft het controleren zullen vanaf 1 oktober 2023 de controles worden verruimd door adressen ter plaatse te controleren. In eerste instantie zullen de panden administratief gecontroleerd worden. Als uit een eerste controle blijkt dat er mogelijk iets aan de hand is, zal controle ter plaatse noodzakelijk zijn. Vervolgens zullen steekproefsgewijs controles worden uitgevoerd. Daarbij zal ook telkens gekeken worden naar de brandveiligheid van de panden.

Voor handhaving geldt dat in eerste instantie zal gekeken worden of het strijdige gebruik te legaliseren is (aanvragen van een omgevingsvergunning, zoals bij het bestemmingsplan Maastricht West). Verder wordt een eerste toets gedaan of ook aan andere voorschriften vanuit het bestemmingsplan wordt voldaan. Indien hier niet aan voldaan kan worden wordt de verhuurder gevraagd om de verhuur te staken. Een bestuurlijke boete kan worden opgelegd bij het niet voldoen aan de voorwaarden in de huisvestingsverordening. Dit traject ziet er als volgt uit: gesprek aangaan, cautie stellen en een rapport opstellen waartegen een zienswijze kan worden ingediend. Zaken zoals de brandveiligheid en het niet voldoen aan de voorschriften van het bestemmingsplan (de zogenaamde bijvangst) zullen afgehandeld worden middels het reguliere handhavingstraject (voornemen last, last onder dwangsom en verbeuren van dwangsommen).

Geconstateerd wordt dat een aantal verhuurders die zich melden als guesthouse niet kunnen voldoen aan de voorwaarden van de 'guesthouse'-regeling, omdat zij enkel hoofdbewoner of eigenaar zijn. Om deze verhuurders te faciliteren zou een aanpassing van de guesthouse regeling een mogelijkheid zijn, dit is echter niet wenselijk. De combinatie van eigenaar en tevens hoofdbewoner (zoals ook bij de hospitaregeling) borgt een bepaalde mate van verantwoordelijkheid en zorgplicht in relatie tot de locatie alsmede de omgeving.

De betreffende verhuurders zullen worden gewezen op de toeristische woningverhuur regels waarbij zij wel de gehele woning voor 60 nachten mogen verhuren.

De Huisvestingsverordening is gepubliceerd op Overheid.nl. De verordening is ingegaan op 1 oktober 2022. Via diverse kanalen is vanaf 1 september 2022 gecommuniceerd over de verordening:

- Facebookpost (16 september 2022): 9.101 mensen bereikt (weergave) 40 likes, 9 reacties en 10 gedeeld
- Nieuwsbrief gemeente Maastricht (15 september 2022) is beland bij 12.224 abonnees. Het bericht zelf is 464 keer aangeklikt.
- Gemeentelijke website: de pagina over toeristische verhuur is in de periode 1 september t/m 7 oktober 1.362 keer bezocht
- E-mail: naar 54 bij de gemeente bekende verhuurders (deelnemers pilot)
- E-mail: de platforms airbnb, booking.com en bed & breakfast (27 september 2022) zijn geattendeerd op de huisvestingsverordening en de daarmee samenhangende verplichting voor hen om enkel aanbieders (van een woning of kamer in een woning) op te nemen met registratienummer

In de Huisvestingswet is bepaald dat bestaande aanbieders van toeristische woningverhuur 6 maanden de tijd krijgen om hun registratie in orde te maken. Deze registratie gaat in vanaf de datum inwerkingtreding van de verordening. Dit betekent dat iedereen die zijn woning of kamers in zijn woning toeristisch verhuurt, vanaf 1 april 2023 geregistreerd moet zijn. Daarnaast moet in het geval van verhuur van de hele woning, elke verhuring vooraf gemeld worden. Via diverse kanalen is vanaf 1 maart 2023 gecommuniceerd:

- Facebookpost (17 maart 2023): 12.936 x gezien, 43 likes, 19 reacties en 8 x gedeeld
- Facebookpost (30 maart 2023): 7.563 x gezien, 8 likes, 14 reacties
- Nieuwsbrief gemeente (ruim 13.000 abonnees) met verwijzing naar de webpagina (16 maart 2023): 331 keer vanuit bericht doorgedrukt
- Gemeentelijke website: in de periode van 1 maart t/m 2 april 2023 is de pagina over toeristische verhuur 658 keer bezocht. In vergelijking met soortgelijke onderwerpen is de webpagina goed bezocht.
- E-mail naar platforms airbnb, booking.com en bed & breakfast (4 april 2023); half jaar termijn is voorbij; platforms geattendeerd op verplichting registratie voor alle aanbieders.

Bevindingen:

De eerste campagne heeft gezorgd dat initiatiefnemers zich zijn gaan registreren. De tweede campagne heeft niet geleid tot extra registraties bovenop het reguliere verloop.

Het platform airbnb heeft vanaf 1 oktober meerdere malen gecommuniceerd naar de aanbieders. Zo is er 90, 60, 30, 7 dagen en 1 dag van tevoren een bericht gestuurd naar de aanbieders dat er een registratieplicht is binnen de gemeente Maastricht bij toeristische verhuur. Daarnaast is na 1 april nogmaals tot 3 keer toe een bericht richting de aanbieders uitgegaan.

Het platform Bed&Breakfast heeft aangegeven de verhuurders te attenderen op de registratieplicht.

Het platform booking.com heeft eveneens aangegeven de verhuurders meermaals te hebben geïnformeerd over de wetgeving inzake toeristische woningverhuur in Maastricht. Booking.com geeft aan accommodatiepartners zonder registratienummer van het platform te verwijderen.

In het raadsvoorstel is voor het jaar 2023 begroot

- Communicatie €5000,- → Dit budget is een schatting. Aangevraagd om zo nodig extra activiteiten te kunnen uitvoeren, zoals het plaatsen van advertenties of het maken van een filmpje.
- Registratie- en meldsysteem €16.000,- → VNG, gemeente Amsterdam en softwareleverancier Trusttester hebben een landelijk registratie- en meldsysteem voor toeristische woningverhuur ontwikkeld. De grote boekingsplatforms zijn bij wet verplicht wanneer een registratieplicht binnen een gemeente geldt, enkel te bemiddelen voor verhuurders met een registratienummer.
- FTE €172.000,- → Uit onderzoek is gebleken dat Maastricht rond de 400 eenheden heeft die aan toeristische verhuur doen. In de pilot toeristische woningverhuur bleek dat het aantal aanmeldingen laag bleef. Niet melden had namelijk geen consequenties. Daarom zijn veel verhuurders inzichtelijk geworden door opsporing. Na de pilot is 25% van de toeristische verhuurders inzichtelijk. De verwachting is dat het aantal registraties zal stijgen vanwege de consequenties die de Huisvestingsverordening met zich meebrengt. Met name omdat het niet meer mogelijk is om te kunnen en mogen adverteren zonder vermelding van het registratienummer. De grootste boekingsplatforms booking.com, airbnb en VBRO hebben aangegeven actief mee te werken aan deze regelgeving. Op basis van objectieve criteria zal gehandhaafd worden. De taken zijn georganiseerd rondom de controle van de registratie- en meldplicht en de meldingen die binnenkomen van inwoners. Uitgangspunt van de aanpak is om in het eerste jaar na inwerkingtreding van de Huisvestingsverordening zo veel mogelijk inzicht (dus registraties) te krijgen in de toeristische verhuur. Ervaringscijfers met de plichten uit de verordening ontbreken waardoor het niet doenlijk was om de exacte behoefte aan extra capaciteit voor de duur van 4 jaar vast te stellen. Voor 2023 is in de berekening uitgegaan van 300 registraties.

Bevindingen:

Er zijn geen extra kosten gemaakt voor de communicatie, zoals bijvoorbeeld voor het maken van een filmpje. De geleverde ondersteuning valt onder de reguliere taken van het team Communicatie. Er is gebruikt gemaakt van de eigen kanalen, zoals de website, nieuwsbrief en de social media.

Gebleken is dat het begrote bedrag voor het registratiesysteem voldoende is voor dekking van de kosten. Dit budget zal zoals ook aangegeven in het raadsvoorstel komen uit het reguliere budget van economie

Tot 1 juni 2023 hebben ongeveer 248 verhuurders zich laten registreren. Als we dit doorberekenen naar een heel jaar zal dit ongeveer uitkomen op 290 registraties. Dit valt dus iets lager uit dan de geprognostiseerde 300. De benodigde tijd per handeling is hoger uitgevallen dan beoogd. Hierdoor is vanaf 2024 een bedrag nodig van €106.425,- voor de uitvoering van toezicht en handhaving.

Op dit moment is er nog geen ervaring opgedaan met betrekking tot bezwaarprocedures en uitgebreide handhaafzaken. Dat betekent niet dat daar uiteindelijk geen kosten op gemaakt gaan worden. Voor toeristische verhuur is de inschatting dat er jaarlijks 125 aanmeldingen (hiermee wordt gestart op 1 oktober) worden gecontroleerd waaruit 40 bezwaarprocedures zullen volgen. Dit vergt een bedrag van €64.074,52,- voor de uitvoering van bezwaar en beroep.

Dit vergt een totale claim van €170.499,52,- voor de jaren 2024, 2025 en 2026.

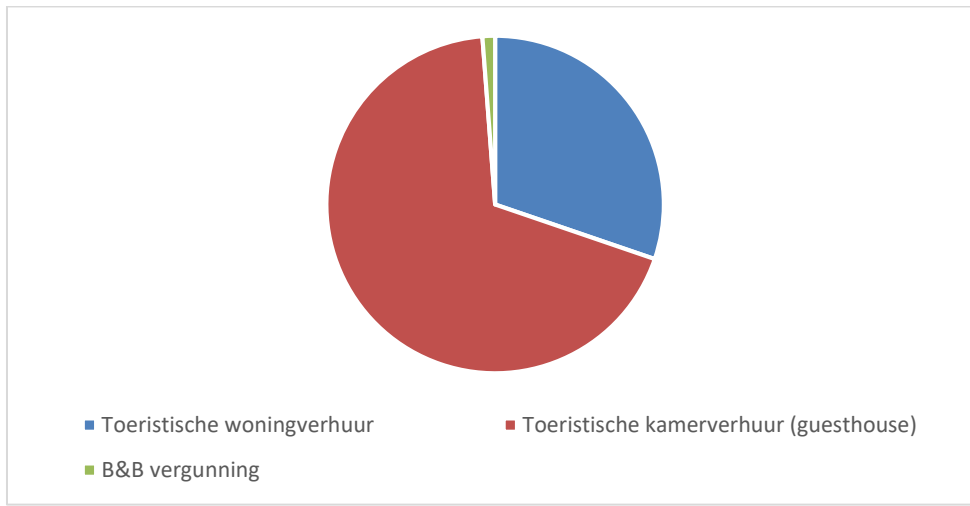
3. Toeristische verhuur in cijfers

De Huisvestingsverordening is in werking getreden om inzicht te krijgen in de daadwerkelijke toeristische verhuur van woningen en kamers in woningen. De hieronder genoemde cijfers hebben een peildatum van 1 juni 2023.

3.1 Data uit registratie- en meldsysteem

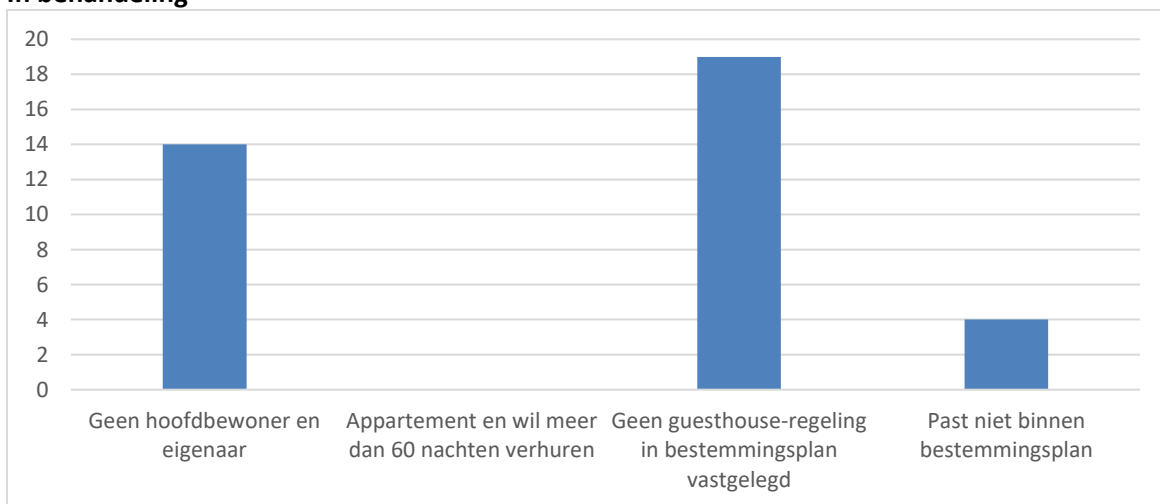
Het totaal aantal aangemelde registraties op 1 juni 2023 bedraagt 248.

Soort verhuur



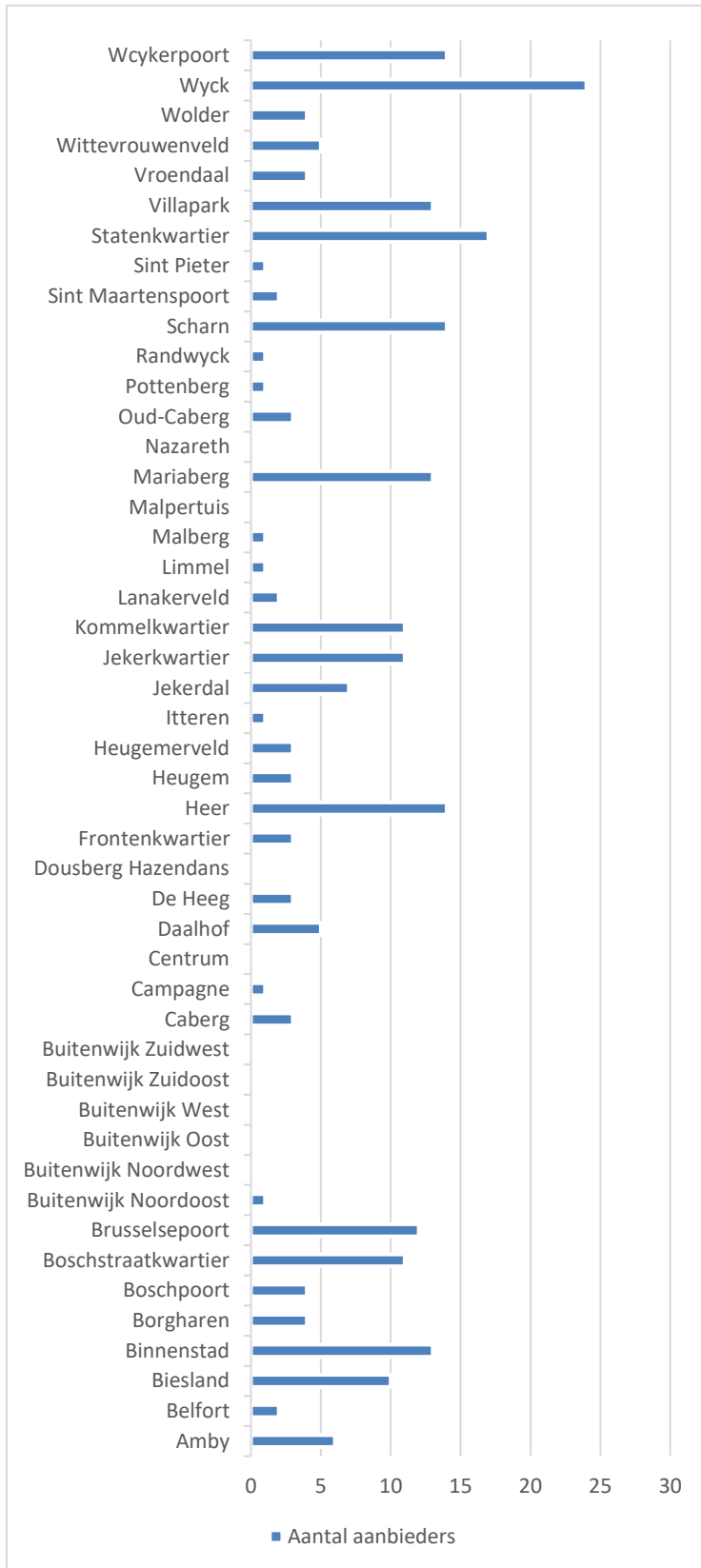
De 248 aangemelde registraties zijn onder te verdelen in 3 soorten verhuur. Naast toeristische woningverhuur en kamerverhuur (guesthouse) zijn er ook een aantal locaties die een specifieke vergunning hebben om een bed & breakfast uit te baten.

In behandeling



Op de peildatum van 1 juni zijn er nog 37 registraties in behandeling. Dit zijn bijvoorbeeld adressen waarvan de aanvrager niet kan voldoen aan de guesthouse-regeling waarbij de verhuurder eigenaar en hoofdbewoner moet zijn. Daarnaast komen er aanvragen binnen op locaties waarbij in het bestemmingsplan niet de guesthouse-regeling is opgenomen (bijvoorbeeld Maastricht-West). Ook zitten hier de adressen bij waarbij de verhuurder zich verkeert registreert. Op het moment dat de aanvraag wordt omgezet van toeristische kamer- naar woningverhuur, of andersom, worden deze casussen afgehandeld.

Locatie



Aantal aanbieders voor toeristische woningverhuur en kamerverhuur (guesthouse) uitgesplitst per wijkindeling zoals deze in Melddesk is opgenomen.

Bevindingen:

Ten aanzien van toeristische woningverhuur zijn er nooit veel klachten geweest. Met de invoering van de huisvestingsverordening is dit ongewijzigd gebleven. Er zijn wel meldingen binnengekomen. Deze hadden echter betrekking op inwoners die overlast ervaren van nabijgelegen woningen waar uit onderzoek blijkt dat dit om woningen ging waar studenten woonachtig zijn.

Sinds de invoering van de huisvestingsverordening is er maar één bezwaarprocedure die op dit moment nog loopt. Verder hebben er wel meerdere controles plaatsgevonden (20-25). Deze zijn op basis van vermoeden uitgevoerd na de eerste standaard administratieve controles. Op peildatum 1 juni 2023 zijn er 13 registratienummers teruggetrokken.

In het begin is het veelvuldig voorgekomen dat registraties onjuist werden ingediend en het type verhuur niet klopt en omgezet moest worden. Sinds een aanpassing in het aanvraagformulier is dit aanzienlijk minder geworden.

Omdat er nog geen heel jaar verstreken is, is nog niet te duiden hoeveel dagen er door de aanbieders gemiddeld wordt verhuurd.

3.2 Data uit webscraping

In de maanden april, mei en juni is er door het bedrijf webscraping Amsterdam middels scraping (een computertechniek waarbij software wordt gebruikt om informatie van webpagina's te extraheren) informatie ingewonnen over het aantal aanbieders van toeristische verhuur in Maastricht.

| Platform | Geen registratie | Ongeldig | Vrijstelling | Registratie | Totaal |
|-------------|------------------|----------|--------------|-------------|--------|
| Airbnb | 181 | 3 | 93 | 188 | 465 |
| Booking | 90 | 1 | 0 | 31 | 122 |
| Expedia | 14 | 0 | 0 | 0 | 14 |
| Tripadvisor | 76 | 0 | 0 | 0 | 76 |
| VRBO | 69 | 0 | 0 | 0 | 69 |
| Totaal | 430 | 4 | 93 | 219 | 746 |

Als we kijken naar airbnb (als grootste verhuurder van toeristische woning- en kamerverhuur) zien we dat van de 181 adressen waar geen registratienummer gebruikt wordt dat:

- 15 adressen in de postcode 6216 vallen waar ook Dormio is gelegen en dus in principe vrijgesteld zijn
- 9 adressen adverteren als type Boetiehotel/Hotel en dus in principe vrijgesteld zijn
- Rest nog 156 aanbieders die in principe zouden moeten beschikken over een registratienummer

Bevindingen:

Het totaal van 746 advertenties geeft een vertekend beeld aangezien verhuurders via verschillende websites hun woning aanbieden. Er zit een dubbeltelling in de cijfers. Daarnaast fluctueert het aantal aanbiedingen. Niet alle aanbieders zijn het hele jaar door actief/beschikbaar.

De vrijstellingen bevatten aanbieders die niet vallen onder huisvestingverordening, denk aan een hotel. De aanbieders die via airbnb adverteren en geen registratienummer hebben zijn met airbnb gedeeld. Deze aanbieders krijgen nogmaals een bericht toegezonden met een oproep tot registratie.

4. Instrumentarium

De Huisvestingsverordening wordt gebruikt om een registratieplicht en een meldplicht te hanteren voor de hele stad. Dit is in de eerste plaats bedoeld om grip te houden op de ontwikkeling van toeristische verhuur (hoeveel komen erbij en waar?). Op de tweede plaats om hiermee te voorkomen dat woningen enkel worden gebruikt voor toeristische verhuur, met name door investeerders die panden daarmee onttrekken aan de woningvoorraad, en als laatste om de leefbaarheid in de buurten positief te beïnvloeden. Met het instellen van de registratieplicht in een Huisvestingsverordening is tevens wettelijk geregeld dat (digitale) platforms verplicht zijn enkel advertenties te accepteren van verhuurders die voldoen aan deze registratieplicht. Om een goed beeld te krijgen van mogelijke effecten is het vooral zaak de ontwikkeling van toeristische verhuur de komende jaren goed te blijven monitoren. De vrees is dat bij een vergunningplicht de drempel te hoog zal worden en daardoor het gewenste inzicht en totaaloverzicht er onvoldoende zal komen. Door te kiezen voor de hele stad wordt een waterbed effect vermeden, waarbij toeristische verhuur zich gaat verplaatsen naar buurten waar geen regulering is.

De regulering van toeristische verhuur is een regulering van het eigendomsrecht, omdat er beperkingen aan het gebruik van de woning worden opgelegd. Daarom is in dit voorstel gekozen voor een registratie- en meldplicht en geen vergunningplicht. In het licht van de gestelde doelen (tegengaan schaarste en aantasting leefbaarheid) wordt de inzet van een registratie- en meldplicht als noodzakelijk, geschikt en proportioneel geacht. Hiermee wordt ook voldaan aan de eisen die vanuit de Dienstenrichtlijn worden gesteld. Door niet te kiezen voor een vergunningstelsel, wordt een bij de specifieke situatie passende lichte vorm van regulering toegepast.

Bevindingen:

De registratie- en meldplicht wordt als instrumentarium als voldoende ervaren. Het doel was om zoveel mogelijk inzicht te krijgen in de advertenties die in Maastricht actief zijn. Inmiddels heeft al bijna 75% zich geregistreerd. Met de vergunningplicht zou dit niet mogelijk zijn geweest omdat deze niet per definitie voor de hele stad zou gelden aangezien dit een zwaardere vorm van regulering is.

Gemeenten in Nederland die een huisvestingsverordening met een paragraaf toeristische woningverhuur hebben, hebben regelmatig contact met elkaar. Er wordt samengewerkt op 2 sporen.

- Beleidsmatig: informatie delen en elkaar helpen bij het vormgeven van het beleid.*
- Technisch: Informatie delen over beheer en ontwikkeling van het systeem dat de registratie- en meldplicht regelt.*

Met de grotere verhuurplatforms is meermaals contact geweest. Communicatie verloopt wat stroef maar uiteindelijk worden de afspraken wel nageleefd en zijn de klanten die middels de platformen adverteren geïnformeerd over de registratie- en meldplicht die geldt in Maastricht. Vanuit airbnb zal er in de toekomst een cityportal beschikbaar worden gesteld. Dit portal is een dashboard met gegevens over economische activiteit en reistrends zien wat de voetafdruk van airbnb in Maastricht is.